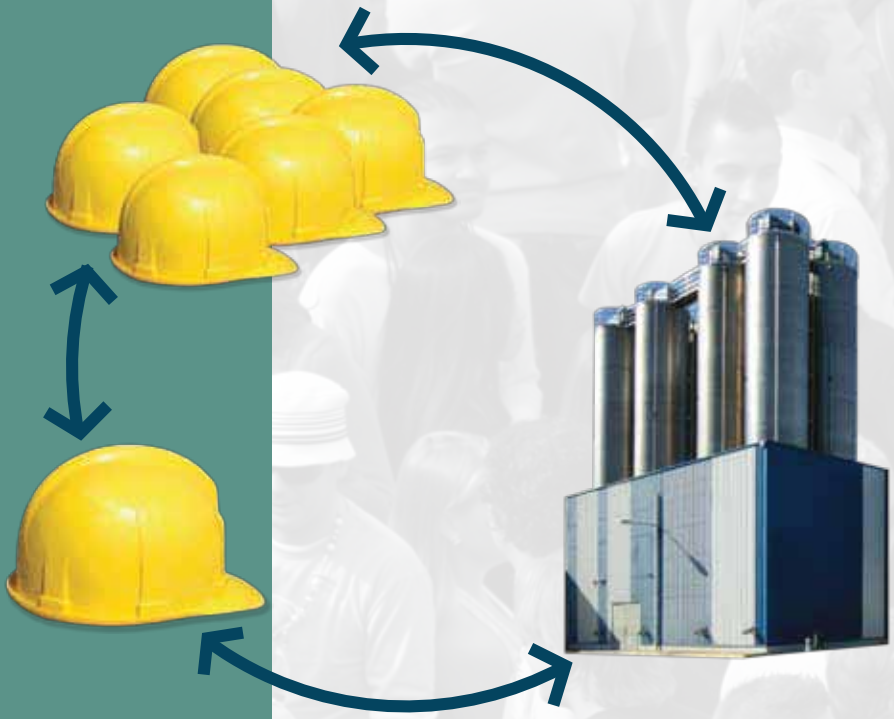
Marcelo Resico

Introducción a la Economía Social de Mercado



Konrad Adenauer Stiftung

Introducción a la Economía Social de Mercado

Introducción a la Economía Social de Mercado

Marcelo F. Resico

Konrad
Adenauer
Stiftung

Resico, Marcelo F.
Introducción a la Economía Social de Mercado. - 1a ed. - Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2010.
384 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1285-21-1

1. Economía Social. I. Título
CDD 338.5

© Konrad-Adenauer-Stiftung
Suipacha 1175, Piso 3º
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel: (54-11) 4326-2552
www.kas.org.ar
info@kas.org.ar

Diseño: Ana Uranga B.
Corrección: Jimena Timor

ISBN: 978-987-1285-21-1

Impreso en Argentina
Hecho el depósito que establece la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa de los editores.

Noviembre 2010

Para mis hijos Victoria y Santiago,
el mejor regalo que Dios me ha dado.

Al pueblo le di toda la parte que le era debida,
sin privarle de honor ni exagerar en su estima.
y de los que tenían el poder y destacaban por ricos,
también de estos me cuidé que no sufrieran afrenta.
Me alcé enarbolando mi escudo entre unos y otros
y no les dejé vencer a ninguno injustamente.
Solón

In necesariis unitas, in dubiis libertas, in omnibus caritas.
San Agustín

Los hermanos sean unidos porque esa es la ley primera...
José Hernández, *Martín Fierro*

Índice general

PRÓLOGO FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER 19

PRÓLOGO DEL AUTOR 23

INTRODUCCIÓN 27

PARTE I: TEORÍA DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

Sección 1: ECONOMÍA: CIENCIA Y REALIDAD 31

1. Introducción a la economía 33
2. Conceptos económicos básicos 43
3. Teoría económica 53
4. Alternativas de organización económica 63
5. Elementos del mercado 57
6. Requisitos económicos del mercado 71
7. Funcionamiento del mercado 77
8. Crítica al mercado como mecanismo 85
9. Rol del Estado en los mercados 89
10. Competencia y estructuras de mercado 95
11. Teoría de la oferta y de la empresa 103

Sección 2: CONCEPTO DE ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO 113

12. Marco de ordenamiento económico 115
13. ¿Qué es la Economía Social de Mercado? 123
14. Principios socio-políticos 129

15. Principios económicos de la Economía Social de Mercado 133
16. Interrelaciones de la Economía Social de Mercado 141
17. Evolución dinámica y aplicación 149
18. La Economía Social de Mercado y las corrientes de pensamiento 161

PARTE II: LA POLÍTICA ECONÓMICA EN LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

1. Objetivos y actores de la política económica 179
2. Ciclos económicos y política macroeconómica 195
3. Dinero y política monetaria 205
4. Las finanzas públicas y la política fiscal 225
5. Política de defensa de la competencia 243
6. El mercado de trabajo y la política laboral 255
7. Políticas sociales 275
8. Políticas del medioambiente 297
9. El sistema económico internacional 307
10. Procesos de integración: Unión Europea y Mercosur 329

BIBLIOGRAFÍA 361

ÍNDICE ANÁLITICO 373

Índice detallado

PARTE I:
TEORÍA DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO 31
Sección 1: ECONOMÍA: CIENCIA Y REALIDAD

I.1. INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA..... 33
I.1.1. La economía como actividad humana..... 34
I.1.2. Las preguntas fundamentales de la actividad humana 34
I.1.3. Economía y economicismo 36
I.1.4. ¿Sector o aspecto?..... 36
I.1.5. La escasez 38
I.1.6. Clasificación de los bienes 40
I.1.7. Definición de economía..... 40
I.2. CONCEPTOS ECONÓMICOS BÁSICOS..... 43
I.2.1. Tipos de actividades económicas 43
I.2.2. Factores de la producción 46
I.2.3. La escasez y el principio económico..... 47
I.2.4. La frontera de posibilidades de producción..... 49
I.3. LA TEORÍA ECONÓMICA..... 53
I.3.1. Metodología económica y modelos económicos 53
I.3.2. Partes de la teoría económica 55
I.3.3. Economía nacional o macroeconomía..... 56

I.4. ALTERNATIVAS DE ORGANIZACIÓN ECONÓMICA..... 63
I.4.1. El problema económico y sus soluciones 63
I.4.2. Economía de mercado 63
I.4.3. Economía planificada 64
I.5. ELEMENTOS DEL MERCADO 67
I.5.1. El intercambio y el mercado 67
I.5.2. Clasificación de los mercados 67
I.5.3. Mercado y coordinación de intereses 68
I.6. REQUISITOS ECONÓMICOS DEL MERCADO 71
I.6.1. Propiedad privada 71
I.6.2. Competencia 73
I.6.3. Función del dinero estable..... 75
I.7. FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO 77
I.7.1. Mercado, escasez y sistema de precios..... 77
I.7.2. Auto-regulación del mercado 78
I.7.3. Oferta y demanda 79
I.7.4. Equilibrio del mercado 80
I.7.5. Otros factores de la oferta y la demanda 82
I.8. CRÍTICA AL MERCADO COMO MECANISMO 85
I.8.1. Economía y supuestos antropológicos 85
I.8.2. Leyes económicas y excepciones..... 86
I.8.3. Competencia como orden artificial 87
I.9. ROL DEL ESTADO EN LOS MERCADOS 89
I.9.1. Fallas de mercado 90
I.9.2. Problemas regulatorios e intervencionismo 91
I.10. COMPETENCIA Y ESTRUCTURAS DE MERCADO 95
I.10.1. Estructuras de mercado 95
I.10.2. Mercados abiertos y acceso al mercado 97
I.10.3. Barreras de entrada y de salida 99
I.10.4. Defensa de la competencia 101
I.11. TEORÍA DE LA OFERTA Y DE LA EMPRESA 103
I.11.1. Mercado y proceso productivo 103

I.11.2. Oferta y organización empresaria 104
I.11.3. Liderazgo empresarial 105
I.11.4. Contabilidad y cálculo de la ganancia 107
I.11.5. Tipos de empresas y sociedades 109

Sección 2:
CONCEPTO DE ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO
I.12. MARCO DE ORDENAMIENTO ECONÓMICO 115
I.12.1. Orden económico y política de ordenamiento 115
I.12.2. Constitución económica 116
I.12.3. Ordenamiento económico y escasez 117
I.12.4. Principios, instituciones y políticas económicas 118
I.12.5. Ordenamiento económico
y competencia de sistemas 119
I.13. ¿QUÉ ES LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO? 123
I.13.1. Concepto de Economía Social de Mercado 123
I.13.2. Contexto histórico del desarrollo
de la Economía Social de Mercado 124
I.13.3. Una síntesis de libertad y justicia social 126
I.14. PRINCIPIOS SOCIO-POLÍTICOS 129
I.14.1. Responsabilidad personal 129
I.14.2. Solidaridad 130
I.14.3. Subsidiariedad 130
I.14.4. Consenso 131
I.15. PRINCIPIOS ECONÓMICOS
DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO 133
I.15.1. Principios estructurales y reguladores 133
I.15.2. Proceso de mercado e intervención 135
I.15.3. Política de ordenamiento y política de procesos 136
I.15.4. Un Estado fuerte y limitado 137
I.16. INTERRELACIONES
DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO 141

I.16.1. Economía Social de Mercado
y Estado de derecho 141
I.16.2. Economía Social de Mercado
y orden social..... 143
I.16.3. Economía Social de Mercado
y dignidad humana 145
I.17. EVOLUCIÓN DINÁMICA Y APLICACIÓN 149
I.17.1. Período fundacional..... 150
I.17.2. Política de control global 154
I.17.3. Retorno al principio del mercado 155
I.17.4. La reunificación 156
I.18. LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO
Y LAS CORRIENTES DE PENSAMIENTO 161
I.18.1. Socialismo y constructivismo social 161
I.18.2. Liberalismo y conservadurismo..... 166
I.18.3. El pensamiento social-cristiano 171

PARTE II: POLÍTICA ECONÓMICA
EN LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

II.1. OBJETIVOS Y ACTORES
DE LA POLÍTICA ECONÓMICA..... 179
II.1.1. Rol de los objetivos de la política económica..... 179
II.1.2. ¿Cuáles son los objetivos de la política económica? 181
II.1.3. Conflictos de objetivos en la política económica 186
II.1.4. Actores de la política económica 188
II.1.5. Rol del las estadísticas públicas 191
II.1.6. Principales partes de la política económica 192
II.2. CICLOS ECONÓMICOS
Y POLÍTICA MACROECONÓMICA 195
II.2.1. El fenómeno de los ciclos económicos 195
II.2.2. Teoría del ciclo económico..... 199

II.2.3. Teoría keynesiana o perspectiva de la demanda..... 199
II.2.4. Monetarismo o perspectiva de la oferta..... 201
II.2.5. Política anti-cíclica o macroeconómica
en la Economía Social de Mercado 203
II.3. EL DINERO Y LA POLÍTICA MONETARIA..... 205
II.3.1. Dinero y orden monetario..... 205
II.3.2. Funciones y cualidades del dinero 206
II.3.3. Estabilidad del valor del dinero: inflación y deflación208
II.3.4. Orden monetario y sistemas de tipo de cambio..... 212
II.3.5. El Banco Central y la política monetaria 214
II.3.6. Funcionamiento del sector bancario 217
II.3.7. Mercados de capitales 220
II.4. FINANZAS PÚBLICAS Y POLÍTICA FISCAL 225
II.4.1. Constitución financiera 225
II.4.2. Presupuesto nacional 226
II.4.3. Ingresos del Estado 229
II.4.4. Gasto público..... 231
II.4.5. El resultado fiscal y su financiamiento 233
II.4.6. Política fiscal 235
II.4.7. Federalismo fiscal 237
II.4.8. Subsidios y ayudas públicas..... 239
II.4.9. Empresas públicas - privatización 240
II.5. POLÍTICA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA 243
II.5.1. Concentración económica y poder de mercado..... 243
II.5.2. Defensa de la competencia
en la Economía Social de Mercado 245
II.5.3. Leyes de defensa de la competencia 246
II.5.4. Ley Alemana contra limitaciones
de la competencia 248
II.5.5. Otros sistemas de defensa de la competencia 250
II.5.6. Política de defensa del consumidor..... 250
II.5.7. Régimen de patentes..... 252

II.6. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICA LABORAL 255
II.6.1. Organización del mercado laboral 255
II.6.2. Empleo y desempleo 257
II.6.3. Políticas de empleo y del mercado laboral 260
II.6.4. Asociaciones de trabajadores y empleadores 264
II.6.5. Legislación laboral protectiva 265
II.6.6. Derechos de convenios colectivos 268
II.6.7. Conflicto laboral y derecho a huelga 269
II.6.8. Sistema de cogestión y régimen empresarial 270
II.6.9. Desafíos de la economía informal 272
II.6.10. Sistema de formación técnico-profesional 273
II.7. POLÍTICAS SOCIALES 275
II.7.1. Orden social y orden económico 275
II.7.2. El desafío de la pobreza 276
II.7.3. El desafío de la desigualdad 279
II.7.4. Estado social versus Estado bienestarista 281
II.7.5. Política social 284
II.7.6. Asistencia social básica 286
II.7.7. Sistema de pensiones y jubilaciones 288
II.7.8. Seguro de accidentes 289
II.7.9. Seguro médico y prevención de enfermedades 290
II.7.10. Seguro de invalidez 292
II.7.11. Política de vivienda 293
II.7.12. Política de la familia 294
II.8. POLÍTICAS DEL MEDIOAMBIENTE 297
II.8.1. Protección de los recursos naturales 297
II.8.2. Objetivos de protección del medioambiente 299
II.8.3. Instrumentos de la política de medioambiente 301
II.8.4. Agentes de la política de medioambiente 302
II.8.5. Gestión empresarial del medioambiente 304
II.9. SISTEMA ECONÓMICO INTERNACIONAL 307
II.9.1. Sector externo y balanza de pagos 307

II.9.2. Teorías del comercio internacional 311
II.9.3. Realidad del comercio mundial 312
II.9.4. Organización del comercio mundial 314
II.9.5. Sistema monetario internacional 316
II.9.6. Organismos internacionales 317
II.9.7. El fenómeno de la *globalización* *321*
II.9.8. Migraciones internacionales 324
II.9.9. Políticas de desarrollo 326
II.10. PROCESOS DE INTEGRACIÓN:
UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR 329
II.10.1. Procesos de integración económica 329
II.10.2. Unión Europea 332
II.10.3. Instituciones de gobierno 333
II.10.4. Sistema legal 338
II.10.5. Política comercial de la UE 339
II.10.6. Política monetaria europea 341
II.10.7. Presupuesto de la UE 345
II.10.8. Política europea de defensa de la competencia ... 346
II.10.9. Política social y de empleo europea 347
II.10.10. Política regional y estructural de la UE 348
II.10.11. Política de investigación y educativa de la UE ... 349
II.10.12. Ampliación y desafíos futuros 350
II.10.13. Mercosur 352
II.10.14. Estructura institucional del Mercosur 353
II.10.15. Estructura jurídica del Mercosur 355
II.10.16. Resultados 357
II.10.17. El Mercosur y su agenda pendiente 358

Bibliografía 361

Índice analítco 373

Prólogo
Fundación Konrad Adenauer

¿Por qué Economía Social de Mercado? La perspectiva de la Fundación Konrad Adenauer

El fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho son los campos tradicionales de la actividad que desarrolla y seguirá desarrollando la Fundación Konrad Adenauer en la Argentina y en América Latina. No obstante, a nuestro juicio no estamos en presencia de una falta de aceptación básica de la democracia liberal como forma de gobierno. De hecho, la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos opina que la democracia es un sistema político superior a todos los demás, aun cuando lamentablemente se observa un retroceso en los niveles generales de adhesión por parte de la población. Aun así, considerando el trasfondo de la actual crisis financiera y económica global, existe el peligro real de que vastas capas de la población, sobre todo los sectores más afectados por la pobreza y la desigualdad de oportunidades, ya no relacionen la democracia con una mejora de su situación individual y aumente la preferencia por otros modelos políticos.

En las actuales circunstancias, se hace necesario demostrar que la democracia liberal está en mejores condiciones que cualquier otra forma de Estado (incluidos el populismo y el autoritarismo) para enfrentar problemas fundamentales como son la lucha contra la pobreza, la educación y el ascenso social o la participación de los jóvenes.

La Fundación Konrad Adenauer no puede ofrecer una solución ideal a estos problemas, pero sí puede remitirse a un modelo ético-económico que deparó a Alemania el mayor nivel de libertad, bienestar y justicia social en toda su historia. Este modelo, la Economía Social de Mercado, creó las condiciones para la pacificación interior de una sociedad que apenas veinte años antes, en tiempos de la República de Weimar, se encontraba profundamente dividida y no encontró otra forma para superar las tensiones que existían en su seno que una ciega huida hacia la dictadura nacionalsocialista.

Lo verdaderamente revolucionario que surgió después de la Segunda Guerra Mundial fue haber sabido superar la opción entre un liberalismo de mercado radical y el socialismo. ¡Existía una tercera alternativa! Precisamente en momentos en los que luego de los evidentes excesos cometidos en los últimos años en nombre de una economía de mercado a ultranza, parece volver a ganar en atractivo el extremo opuesto, queremos poner a consideración en América Latina y otras latitudes este otro camino.

La Economía Social de Mercado no constituye un pasaje gratis para salir de la crisis, pero ofrece experiencias concretas que pueden resultarnos de utilidad. Es un modelo capaz de ayudarnos a salir de la actual crisis porque se originó como respuesta a toda una serie de crisis. Al momento de diseñar este concepto, los economistas Walter Eucken, Friedrich von Hayek y Wilhelm Röpke, cofundadores de la Economía Social de Mercado, aún tenían muy presentes los flagelos de la hiperinflación de 1922/23, el colapso bursátil de 1929 y los exorbitantes niveles de desempleo de la década de 1930. El nuevo modelo económico fue formulado como respuesta al nacionalsocialismo. Sus autores lo delinearon en cárceles, campos de concentración, refugios antiaéreos y centros de detención, en los círculos de la resistencia en Alemania y en el exilio, y no sin influencia del pensamiento ético socialcristiano.

La catástrofe total en la que se encontraba sumergida Alemania, y que era a la vez también una absoluta catástrofe moral, exigía un modelo que superara las meras consideraciones de teoría económica. El respeto por la dignidad del ser humano, su derecho a diseñar su vida con responsabilidad y en función de parámetros personales, se convir-

tió en el fundamento del nuevo modelo de una economía liberal, más allá de toda teoría económica.

Ludwig Erhard, quien junto con Konrad Adenauer fuera la personalidad clave para la implementación de esta concepción económica y social, resumió la idea central de la Economía Social de Mercado en pocas palabras: "Quiero probar mis propias fuerzas, quiero hacerme cargo yo mismo de los riesgos que enfrento en mi vida, quiero ser responsable de mi destino. Te encargo a ti, Estado, crear las condiciones para que pueda hacerlo".

Para la Fundación, el diálogo sobre las políticas de ordenamiento o los modelos económicos reviste gran importancia. Conocer y escuchar otros puntos de vista es parte de nuestro trabajo internacional. Sabemos muy bien que Alemania está muy lejos de ser un ejemplo perfecto. Trasmitir la idea de la vigencia internacional de la Economía Social de Mercado en los actuales momentos de crisis enfrenta, además, el desafío de las dificultades existentes en la propia Alemania para explicar las fuertes intervenciones del Estado en el sector financiero y en la economía en los principios de la Economía Social de Mercado.

El actual debate en Alemania no altera nuestra convicción de que un modelo basado en los principios de libertad y responsabilidad, con sentido de la realidad y enraizado en valores, puede ofrecer una salida a la crisis e incluso un camino hacia un orden mundial más justo. No hace más que fortalecer nuestra certeza de que para la concreción de nuestros objetivos, necesitamos contar con el apoyo de contrapartes fuertes en el mundo y en América Latina. Como es natural, estamos particularmente interesados en mantener un intercambio de opiniones con Argentina como miembro integrante del G20. La Fundación Konrad Adenauer está absolutamente abierta al diálogo.

La Fundación también desea aportar las experiencias alemanas y europeas al debate sobre temas sociopolíticos en la Argentina desde un lugar de humildad, reflexión y aprendizaje. Cualquier enfoque que apuntara solamente al marco global sería inadecuado. La Economía Social de Mercado debe demostrar su sostenibilidad siempre en el plano local.

En vista de todo esto, la Fundación Konrad Adenauer en la Argentina encargó a un investigador local la elaboración de un manual de Economía Social de Mercado que, de manera asequible, introduzca al lector en la materia.

Queremos expresar nuestro agradecimiento, en primer lugar, a Marcelo Resico, autor del manual, como así también al equipo de redacción a cargo de Guadalupe Barrera, por el empeño demostrado. También extendemos un merecido agradecimiento a Reinhard Willig (coordinador del Equipo América Latina), Winfried Jung (representante de la Fundación Konrad Adenauer en Chile), Olaf Jacob (director del Programa Regional "Políticas Sociales en América Latina" - SOPLA) y Frank Priess (representante de la Fundación Konrad Adenauer en México), quienes apoyaron al proyecto mediante la asesoría técnica. Por último, agradecemos a Gisell Cogliandro, cuya lectura aportó valiosas observaciones y sugerencias.

Este libro surgió a iniciativa de Hans Blomeier, actual director del Equipo América Latina. Mi predecesor, Christoph Korneli, acompañó gran parte del proyecto. Juntos deseamos que este manual encuentre numerosos e interesados lectores.

Bernd Löhmann
Representante de la Fundación Konrad
Adenauer en Argentina

Prólogo del autor

La presente obra tiene como objetivo principal presentar al lector en nuestro país una introducción a la teoría, las instituciones y las políticas que constituyen la Economía Social de Mercado.

La idea de este libro surgió de la inquietud de presentar la concepción de la Economía Social de Mercado de forma lógica y pedagógica, complementaria a la forma de acceso alfabético del *Diccionario de Economía Social de Mercado*. Lo más recomendable, en este sentido, sería comenzar con la lectura de la presente *Introducción a la Economía Social de Mercado*, y dejar el *Diccionario* para la ampliación y profundización de cuestiones puntuales. Una segunda intención deliberada ha sido incluir, sobre todo en la sección referida a las políticas económicas, una serie de ejemplos y material estadístico correspondiente a la economía argentina.

Para lograr estos objetivos se ha requerido un gran esfuerzo de estudio y de síntesis, recurriendo a los diversos antecedentes existentes sobre todo en Alemania, donde se ha generado este enfoque. Asimismo, se ha concedido mucha atención al aspecto formal y al estilo lógico y pedagógico de la presentación. En particular ha sido todo un desafío transferir los conceptos fundamentales y políticas económicas en términos de una forma de argumentación y un estilo de redacción más adecuados al lector *latino*.

A la hora de realizar esto me he basado en primer lugar en el conocimiento de la vasta producción académica referida a la Economía Social de Mercado en diversos idiomas (de la que se encuentra una referencia al final de la obra). En segundo lugar, he contado con el apoyo de trabajos propios precedentes, en especial mi tesis doctoral, dedicada al pensamiento de uno de los teóricos principales de la Economía Social de Mercado: *Wilhelm Röpke*, que se ha publicado recientemente bajo el título *La estructura de una economía humana. Reflexiones en cuanto a la actualidad de W. Röpke*.[1] En tercero, existe una gran deuda con respecto al *Diccionario de Economía Social de Mercado*, que considero la obra de síntesis más completa y actualizada sobre el enfoque al momento de escribirse este manual, y en la que se apoya una buena parte de los capítulos de esta obra.

Para la parte dedicada a los ejemplos, datos y reflexiones con respecto a la economía argentina he contado con materiales trabajados extensamente en mi carrera como profesor de economía, en el Programa de Análisis Coyuntura Económica de la Universidad Católica Argentina (UCA), del que he sido co-director en el período 2002-2005, y de mi actual desempeño como asesor económico y columnista en una variedad de publicaciones periódicas.

Desde el punto de vista de la propia trayectoria profesional, esta obra es el punto más acabado de una vocación que arranca con los inicios de mis estudios en economía. En los ochenta, mientras estudiaba el enfoque neo-estructuralista y neo-keynesiano en la Universidad de Buenos Aires (UBA), donde me licencié, tuve la oportunidad de reflexionar sobre el fenómeno contemporáneo de la hiperinflación. En los noventa, mientras estudiaba el enfoque neo-liberal en la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE), pude reflexionar sobre las causas de la recesión deflacionaria que concluyó en 2001-02.

Durante todos estos estudios y experiencias como economista, me preocupaban sobre todo dos cuestiones. Por un lado, la necesidad de

1 Educa, 2008.

una fundamentación antropológica y ética, diversa a la convencional, de la base normativa de la teoría económica, sin la cual esta se reduce a una mera descripción y acumulación de datos que pierden parte de su utilidad. Por otro lado me interesaba cada vez más el problema de la posibilidad de formulación de un sistema económico-institucional que pudiera servir para la organización de la economía argentina, de acuerdo con sus principales características y problemas.

Debo admitir que el enfoque de la Economía Social de Mercado satisfizo ambas inquietudes. De este modo llegué a la conclusión de que la Economía Social de Mercado, correctamente entendida, como el resultado del pensamiento social-cristiano en economía, sin pretender ser aplicada en forma de *modelo* o receta invariante de las circunstancias particulares, puede ser un enfoque clarificador y útil para evitar los extremos ideológicos que se han presentado en la historia de la política económica en la Argentina y puede brindar inspiración para la solución de una serie de problemas concretos no sólo en la coyuntura, sino en el mediano y largo plazo.

Introducción

La *Economía Social de Mercado* es, al mismo tiempo, una teoría completa de la economía y un modo de organización probado de la economía real. Este enfoque se desarrolló en Alemania y se aplicó a la economía de este país con un importante éxito luego de la segunda posguerra. Tal es así que los resultados de su aplicación fueron calificados como un "milagro económico" e influyeron notablemente en soluciones similares en países vecinos de la época. Más recientemente, este enfoque contribuyó en forma importante a la superación de la división de Alemania luego de la reunificación en 1989. Asimismo, la solidez teórica de la propuesta, junto a sus buenos resultados, colaboró para que este enfoque influyera tanto en el sistema económico adoptado por la Unión Europea como así también en los países en transición y otros países en desarrollo.

La Economía Social de Mercado surgió de la búsqueda de un *marco económico e institucional* de mediano y largo plazo que pudiera ser explícito, respetado y estable como base para la organización de un sistema económico. Los diferentes actores de la economía, como los consumidores, inversores, ahorristas, sindicatos, empresarios, requieren de un *marco de referencia* claro y confiable a mediano y largo plazo para la toma de decisiones. Este marco influye no sólo en las decisiones que se toman con vistas a resultados inmediatos, sino también, especialmente, en las que implican un cierto contexto de situación en el futuro, como

las inversiones o las pensiones y colocaciones financieras. Esta concepción es denominada en el enfoque de la Economía Social de Mercado *sistema de ordenamiento* de la economía (*Ordnungspolitik*).

Desde el punto de vista de su fundamentación, este sistema se deriva de la idea inalienable de la ***dignidad de la persona humana***, tal como queda consagrada también en la noción de derechos humanos. Un rasgo esencial de esta idea es la ***primacía del derecho*** sobre la fuerza, por lo cual todo el sistema económico, como así también jurídico y de gobierno, no puede basarse en la prevalencia del poder sino en la justicia. Estas notas básicas se han grabado a fondo en la experiencia alemana de posguerra como consecuencia del rechazo del fenómeno histórico del totalitarismo nacionalsocialista.

El interés permanente que existe en estudiar el enfoque de la *Economía Social de Mercado* reside, precisamente, en que es explícitamente un sistema completo de organización económica. Y en este sentido, desde el punto de vista histórico, ha resultado de especial relevancia y utilidad en aquellas situaciones o casos donde este marco no existía o era necesaria una concepción más integral del mismo. Esta concepción abarca una serie de elementos como conceptos y principios teóricos, instituciones, políticas económicas específicas y las relaciones del sistema económico con aspectos extra-económicos tales como la política, el ecosistema, la sociedad, la ética y la cultura.

Para realizar una exposición lo más clara, lógica y pedagógica posible de los elementos mencionados, el presente manual ha sido escrito dividiendo los temas en dos grandes partes, referidas a la perspectiva teórica y la aplicación práctica del enfoque, que se denominan, respectivamente: **I. TEORÍA DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO** y **II. LA POLÍTICA ECONÓMICA EN LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO**.

A la vez, la Parte I se subdivide en dos secciones compuestas por una serie de capítulos. La primera sección, **1. ECONOMÍA: CIENCIA Y REALIDAD**, está dedicada a proveer al lector de los conceptos básicos de la economía (como ser la escasez, los factores de producción, etc.), la metodología de la ciencia económica, el funcionamiento

del mercado, el rol del Estado y la empresa. La segunda sección, **2. CONCEPTO DE ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO**, está dedicada a presentar los elementos específicos y distintivos de este enfoque desde el punto de vista teórico, como ser el marco de ordenamiento económico, los principios fundamentales tanto socio-políticos como económicos, su evolución dinámica y su relación con otras tradiciones de pensamiento.

La Parte II, dedicada a las cuestiones aplicadas de política económica, junto con los principios y las instituciones específicas que les dan un marco de aplicación, consta de una sola sección. Esta parte está subdividida en capítulos referidos a temas tales como la política macroeconómica, la política monetaria y fiscal, la defensa de la competencia, las políticas laborales y sociales, la política de medioambiente, el sistema económico internacional y los procesos de integración económica.

Parte I
Teoría de la Economía Social de Mercado

Sección 1
Economía: ciencia y realidad

I.1. Introducción a la economía

Definir el campo de estudio de la economía o, lo que es lo mismo, los límites de la realidad económica, es tarea necesaria y fundamental para cualquier obra sobre el tema. Para ello, en primer lugar conviene distinguir entre la *realidad económica* y la *teoría económica*. La primera incluye los *hechos económicos* que realizan los agentes de la economía, ya sea en forma individual o, más a menudo, agrupados en instituciones como familias, empresas, mercados y otro tipo de organizaciones de la sociedad civil. La segunda es la *disciplina científica*, que estudia la realidad económica a través de la adquisición de datos, de la elaboración de hipótesis, principios, juicios de valor y doctrinas, sirviéndose de herramientas metodológicas y estadísticas.

Realidad económica	**Teoría económica**
Hechos económicos	Datos económicos
Agentes individuales de decisiones económicas	Hipótesis y principios Juicios de valor Doctrinas
Instituciones: familias, empresas, mercados, Estado, sociedad civil	Herramientas estadísticas y metodológicas

I.1.1. La economía como actividad humana

Un segundo paso consiste en delimitar el conjunto de los hechos que constituyen lo económico, es decir, lo que resultará el *objeto de estudio* de la ciencia económica. Para ello hay que distinguir entre las actividades humanas y las cosas del mundo físico. Una aproximación inadecuada a la realidad de la economía sería identificarla meramente con los bienes materiales, como productos –ya sea alimentos o manufacturas–, maquinarias o instalaciones, etc. Por el contrario, la economía se refiere a las *actividades* que las personas realizan en relación con esos bienes, es decir, la *producción* de manufacturas, el *consumo* de alimentos, el *uso apropiado* de las maquinarias, la *construcción* de las instalaciones o la *administración* de una empresa, etc.

I.1.2. Las preguntas fundamentales de la actividad humana

Ahora bien, la economía estudia, como vimos, la actividad humana. Pero aquí debemos enfrentarnos a la siguiente pregunta: ¿estudia toda la actividad humana, una parte o un aspecto de ella? Es aquí donde debemos introducir una serie de reflexiones que se encuentran en el límite de lo que puede ser denominado económico, y que precisamente por ello enmarcan o ayudan a ubicar su lugar en el contexto de las demás ciencias.

Para responder adecuadamente esta pregunta debemos introducir primero una serie de cuestiones que guían el conjunto de la actividad humana. De este modo podremos establecer mejor el ámbito propio, y alcance, tanto de la realidad como de la ciencia económica. Las preguntas más amplias que pueden regir la actividad humana son las referidas a los *fines* de la misma, e implican los valores más profundos con los que puede entrar en contacto el ser humano: "¿Para qué vivo?", "¿por qué vivo?". Asimismo, se encuentran las cuestiones que tienen que ver con los *medios* de vida e implican valores como la utilidad, la conveniencia, la comodidad, etc.: "¿Cómo sobrevivo?", "¿cómo vivo mejor?", desde el punto de vista de la dotación de bienes y servicios disponibles (*calidad de vida)*.

Cuestiones que rigen a la actividad humana

Preguntas	Objetivos	Disciplina
¿Por qué o para qué vivir?	Fines / valores	Ética
¿Cómo sobrevivir?	Medios / utilidad	Economía
¿Cómo vivir mejor? (cantidad y calidad de bienes)		

La economía está relacionada con las dos segundas cuestiones que se plantea la persona en cuanto a su actividad, por lo que podemos afirmar que tiene que ver con los medios de la vida humana y no con sus fines, que están relacionados con la pregunta antecedente. De este modo, por un lado, es posible delimitar el campo de la *economía* –que trata acerca de las actividades humanas relacionadas con los medios de la vida– del campo de la *ética*, que estudia la actividad humana desde el punto de vista de sus fines.

Por *ejemplo*, un mismo acto, como robar, puede ser eficiente desde el punto de vista económico porque aumenta la cantidad de bienes a disposición de la persona en un momento del tiempo. Sin embargo, desde el punto de vista ético, la acción debe ser descalificada porque rompe la actitud que el hombre debe tener con sus semejantes, que es la de la amistad o, al menos, la del respeto de la propiedad ajena, por lo que se distancia de uno de los fines de la vida. Como veremos más adelante, se puede demostrar que si se vulnera la propiedad en general en una determinada sociedad, ésta crecerá menos económicamente que otra donde se respeta.

Como podemos apreciar en el ejemplo, que los aspectos éticos y económicos de la actividad humana puedan ser distinguidos no implica una división o partición de la actividad humana, que siempre es una sola e indivisible. Por otra parte, y como veremos luego, los sistemas legales crean normas formales para reforzar las conductas éticas socialmente necesarias, y más recientemente existe un interés por orientarlos también a impulsar las conductas más eficientes.

I.1.3. Economía y *economicismo*

Un tema muy importante se presenta cuando el segundo aspecto de la actividad humana que hemos mencionado –el referido a la conveniencia, la utilidad y los medios para la vida– comienza a desplazar o a ocupar el lugar de los valores fundamentales, referido a los fines de la vida humana. Es aquí donde el enfoque de la Economía Social de Mercado, que se basa, como veremos más adelante, en el enfoque ético de la *Doctrina Social Cristiana*, se refiere al fenómeno del ***consumismo*** (cfr. *Centesimus Annus*, p. 41).

Desde este punto de vista, podríamos afirmar que los bienes económicos son condición necesaria pero no suficiente para que la persona alcance sus fines, que no son otra cosa, en última instancia, que la felicidad y la realización personal.

Sin embargo, desde el punto de vista de las teorías económicas, puede presentarse una postura que avala la asimilación de la ética a la economía a través de una supuesta neutralidad con respecto a las cuestiones planteadas. Esta postura no toma como límite el hecho de que la economía estudia *un aspecto* entre otros de la actividad humana, sino que expande su alcance de manera impropia, pretendiendo la explicación completa de la misma.

Podríamos denominar esta postura como una interpretación *economicista* de la ciencia económica que, respaldada en un *utilitarismo* estrecho, no reconoce límite a su campo explicativo. Por esta razón no se relaciona correctamente con las otras disciplinas que estudian la actividad humana y ha sido calificada como *imperialismo económico* debido a su ambición de dominar con su enfoque las otras áreas del saber.

I.1.4. ¿Sector o aspecto?

Es conveniente, llegados a este punto, y para terminar de definir con mayor claridad el ámbito de la realidad económica, diferenciar los dos planteos que *sí distinguen* más de una dimensión de la actividad hu-

mana. La cuestión aquí consiste en resolver si la economía y, también por lo tanto, la ética, se orientan a diferentes *partes* o a diferentes *aspectos* de una misma actividad humana. Lo mismo podríamos decir, en otro plano, de la relación entre el aspecto económico y jurídico-legal de una acción determinada.

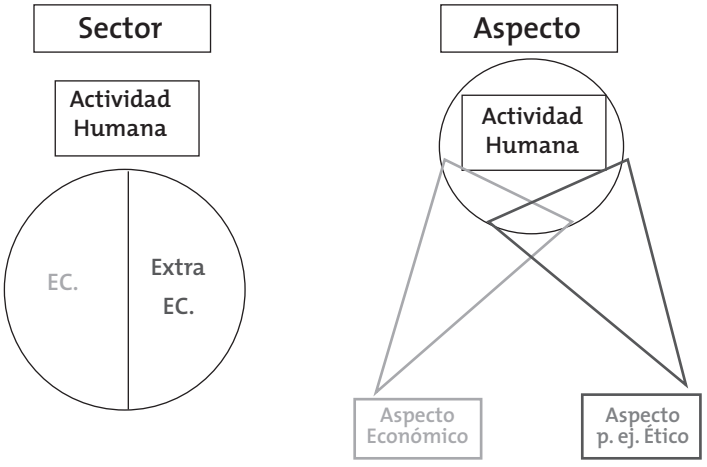
En este sentido, es claro, como ya hemos mencionado, que la actividad humana es una unidad en sí y que un aspecto no puede ser escindido del otro. Para mostrar esto, lo más conveniente es recurrir a otro ejemplo. Supongamos que nos hallamos en el caso de una persona que compra un regalo para otra persona a quien estima. En este caso existe un aspecto de la actividad, el medio, que es económico, puesto que se hace uso de un recurso monetario para comprar un bien. Por otra parte, en la misma actividad, el fin es demostrar afecto y agradar a la persona estimada, una actividad cuyo fin excede los límites del ámbito económico. Ambos aspectos están presentes –podríamos decir como dos caras de la misma moneda– en una misma e indivisible acción humana.

Con respecto a este tema, sin embargo, se ha planteado durante la historia de la economía otra postura diferente. Durante cierto período se difundió la postura que afirmaba que la economía estudiaba una *parte* de la actividad humana. Había una parte de la actividad humana dirigida a los objetos económicos, como los bienes o factores productivos, y una parte de la actividad humana ajena a los mismos. Las acciones que estaban en una categoría no podían estar en la otra; las mismas categorías eran entonces compartimientos estancos.

Esta postura, asociada a buena parte del pensamiento económico clásico, tenía un trasfondo *materialista* o *empirista*. De aquí se derivaba una separación entre la economía y la ética, es decir que planteaba también una interpretación de la economía como una ciencia *neutral*.

Los esquemas a continuación pueden iluminar la cuestión de cómo se representaría gráficamente un enfoque económico que interpreta la actividad humana como una suma de partes, frente al que la concibe como una unidad con diferentes aspectos. En ambos casos representamos la actividad humana como una circunferencia. En el caso de la pos-

tura que plantea la economía como sector se produce una división de la actividad humana; en el caso que plantea la economía como aspecto se conserva la distinción de su ámbito con la unidad de la acción.



I.1.5. Escasez

Otro elemento fundamental a la hora de especificar el aspecto económico de la actividad humana, además del estar orientada a los *medios* de acción, se relaciona con el concepto de ***escasez***. La actividad humana en relación con los medios se torna económica en cuanto estos medios son escasos. Y, evidentemente, si los medios que necesitamos fueran ilimitados no habría necesidad de administrarlos de manera *económica* o *economizarlos*.

La escasez está definida por los recursos y medios disponibles en relación con las necesidades. De este modo, el carácter fundamental de la escasez estará definido por la interpretación que tengamos sobre las cantidades y cualidades de los recursos y los medios, por un lado, y las necesidades, por otro. En este sentido, los seres humanos y sus *necesidades*, tan diversas, son el centro de toda reflexión económica.

Con respecto a esta cuestión existe en primer lugar una interpretación de la escasez como ***escasez relativa***. Esta acepción parte de la constatación de que los *recursos* son *limitados* y *las necesidades* son *siempre*

ilimitadas. De esta manera, se concluye que la escasez relativa implica que siempre y en toda circunstancia el sujeto o agente económico enfrenta escasez. Sin embargo, si analizamos atentamente las premisas veremos una serie de supuestos que requieren un estudio más detenido.

Comencemos por los recursos o medios, los cuales son definidos como limitados en una perspectiva estática, centrada solamente en el corto plazo, que toma a la tecnología como variable. Sin embargo, en primer lugar, una visión más amplia puede constatar una distinción entre los medios y ***recursos no-renovables*** de los ***recursos renovables***, con lo cual esta limitación se ve parcialmente relajada. En segundo lugar, la perspectiva estática está fijada en una concepción que toma la tecnología como fija. Hoy en día, la *innovación tecnológica* que define en gran parte el modo de empleo de los recursos a través del ahorro, la sustitución y otros usos alternativos, puede relativizar aún más los límites de una visión estática.

Por otro lado tenemos el axioma de que las necesidades son ilimitadas. Esta perspectiva se centra en una identificación de las necesidades con los deseos. Estos últimos, sin duda, pueden ser ilimitados, puesto que están ligados a la imaginación. Sin embargo, las necesidades, que dependen de la realidad del sujeto parecen ser menos variables e indefinidas.

Por otra parte, los deseos, desde la perspectiva que desarrollamos –es decir, un enfoque basado en última instancia en un marco ético social-cristiano–, pueden ser clasificados en general en dos grupos. Un primer grupo está dado por los deseos desviados de los fines de la persona, que podemos denominar *desordenados*, mientras que los deseos en línea con los fines de la persona serían *ordenados*. De este modo, de la ilimitación e indefinición de las necesidades pasaríamos a un planteo donde la variabilidad, si bien admisible (ténganse en cuenta las diferentes culturas o estilos de vida), se vería reducida.

Si tenemos en cuenta estas consideraciones acerca de los recursos y de las necesidades, podemos sostener un paradigma de la *relativa escasez,* donde ésta seguiría rigiendo la actividad económica pero no de la manera absolutista que sostienen algunas corrientes económicas ba-

sadas en otros planteos éticos. Los patrones de consumo de la sociedad desarrollada en múltiples partes del mundo han llevado a excesos y al abuso de los recursos, que llevan a un problema muy grave del ecosistema, y que una caracterización de *necesidades ilimitadas* no hace sino avalar.

I.1.6. Clasificación de los bienes

Desde el punto de vista de lo expuesto hasta aquí, es posible clasificar los bienes en tres categorías. Por un lado estarían los ***bienes económicos***, que son aquellos sometidos a la escasez y que requieren para su obtención el renunciar a otro bien a cambio. Por otro lado estarían los ***bienes gratuitos***, que son los que para conseguirlos no necesitamos renunciar a bienes, por ejemplo la luz del sol. Tanto los primeros como los segundos son *bienes útiles*, puesto que se buscan en relación a otro bien, no en sí mismos. Por último estarían los ***bienes meta-económicos***, que son los que están fuera de la consideración económica, puesto que representan valores no utilitarios.

Otra clasificación de los bienes, desde un punto de vista diferente, los agrupa según sean finales, como los de consumo o capital, e intermedios, es decir, como insumos. Los ***bienes de consumo*** finales son bienes que se utilizan para satisfacer necesidades humanas directamente, como por ejemplo alimentos, vestimenta, etc. Los ***bienes de capital*** son los bienes que se utilizan indirectamente para satisfacer las necesidades humanas, es decir que sirven para producir otros bienes, como por ejemplo maquinarias, instalaciones, etc. Los *insumos* se diferencian de los bienes de capital en que son incorporados en el bien producido final (por ejemplo, clavos o madera en un mueble) o desaparecen en el proceso productivo (electricidad, combustible, etc.).

I.1.7. Definición de economía

Realizadas las consideraciones y reflexiones antecedentes podemos afirmar entonces que la *economía* estudia el *aspecto de la actividad humana* dirigida a la consecución de *bienes útiles y escasos*.

Palabras clave

Economía: teoría y realidad
Economicismo
Consumismo
Escasez
Bienes
Recursos

I.2. Conceptos económicos básicos

I.2.1. Tipos de actividades económicas

Hemos visto que la economía se ocupa de orientar el aspecto de la actividad humana dirigida a la consecución de bienes escasos para una mayor satisfacción de las necesidades. En este sentido, existen algunas actividades humanas cuyo aspecto económico es tan relevante que las podemos denominar ***actividades económicas fundamentales***. Estas son la ***producción***, la ***distribución*** y el ***consumo***.

El ***consumo*** es la actividad humana dirigida a satisfacer las necesidades y deseos de las personas. Desde el punto de vista económico, implica la asignación de los bienes y recursos disponibles para la obtención de los bienes y servicios que mejor puedan satisfacer esas necesidades y deseos. En realidad, la identificación de las necesidades es una tarea tan importante como la asignación de recursos para satisfacerlas, si bien a la economía le compete sobre todo la segunda.

En primer lugar, las necesidades tienen una especie de escala, que va de las más materiales como la alimentación, vestimenta, habitación, etc., a las más espirituales como la seguridad, la sociabilidad, la educación, el descanso, la recreación, la amistad, el amor, el arte, la búsqueda de la verdad, la religión, etc. Como hemos visto, en realidad existe un aspecto económico y uno extra-económico de cada una de ellas,

aunque simplificadamente catalogamos las primeras como *económicas*, mientras que las segundas serían *meta-económicas*.

Por otra parte, si bien estas pautas son bastante estables, su forma concreta varía con el tiempo y la *cultura*. Por otra parte, los distintos individuos las perciben de manera diferente, lo que da lugar a preferencias distintas entre unas y otras personas, y entre las formas específicas en que se realizan. En cuanto a la identificación de las necesidades, el rol prioritario recae en la psicología, la ética y la cultura.

Elementos importantes de la cultura moderna, ligados al sistema económico, como los *medios masivos de comunicación*, la publicidad, la propaganda y la moda, juegan un rol fundamental en la identificación o modificación de las necesidades y deseos en la actualidad. En este sentido, pueden colaborar de forma que haga más plenas a las personas o provocar una cierta desorientación que lleva a la insatisfacción.

Esto puede suceder cuando se altera el orden fundamental del sistema económico, que de ser un *receptor neutral* de las necesidades sociales, para darles una satisfacción lo más acabada posible de acuerdo con los medios disponibles, se transforma en un *generador de necesidades*, incentivándolas el máximo para mantener el sistema económico-productivo en pie.

Otra consideración, desde el punto de vista ético, es que a medida que el individuo o la sociedad dirigen sus deseos y esfuerzos para aumentar sus niveles de consumo, existe la posibilidad de que se olviden o sean desplazados valores extraeconómicos, y dar lugar a lo que puede caracterizarse como ***consumismo***.

La actividad de la *producción* es muy relevante desde el punto de vista económico, puesto que de ella derivan los bienes y servicios, que luego de su distribución son aplicados a la satisfacción de las necesidades y deseos de las personas a través del consumo. La producción está íntimamente relacionada con el trabajo, con la organización del proceso productivo y con la inventiva e innovación técnica.

Esta producción de bienes abarca todas las actividades económicas, desde las extractivas o *primarias* (por ejemplo, minería, agricultura, etc.), pasando por la transformación y el procesamiento de materiales (por ejemplo, en la industria automotriz) y *secundarias*, hasta la distribución de los bienes (por ejemplo, mediante el transporte y comercio), que se denomina *terciaria* o servicios.

Para producir los bienes y servicios que serán ofrecidos en el mercado es necesario contar con factores de la producción, como los recursos naturales y el capital físico y humano. La producción de bienes es un proceso que combina los tres factores de producción. A tal efecto, es muy importante el *conocimiento técnico-organizativo*, es decir, los conocimientos sobre posibilidades eficientes de producción y de organización. Un alto nivel de conocimiento técnico-organizativo favorece el proceso de producción. Además, es importante emplear el conocimiento existente y los nuevos hallazgos científicos para un objetivo de aplicación económica concreta.

La producción siempre parte de la inventiva, y esta, a la vez, del descubrimiento y combinación de técnicas cada vez más efectivas para producir los bienes y servicios. Este descubrimiento implica la investigación y el desarrollo que parten de propiedades de la naturaleza y sus combinaciones. Durante ciertos períodos se difundió una visión que se negaba a reconocer estos hechos y planteaba la independencia de la naturaleza, asignando al puro trabajo humano la creación de las nuevas técnicas. Esta perspectiva puede denominarse *productivismo* y es responsable de una postura arrogante frente a la naturaleza y una de las causas de su abuso.

Finalmente, la ***distribución*** es la actividad económica que partiendo de lo producido determina la proporción de los bienes y servicios para cada uno. Este proceso se da en la economía en parte por la *capacidad del mercado* de premiar a los más productivos con mayores ingresos y, por lo tanto, con una mayor participación en lo producido, mientras que premia menos a los menos productivos. Lo cual a su vez está basado en la necesidad de reciprocidad implícita en los intercambios económicos.

Sin embargo, este *proceso espontáneo* muy útil no es perfecto. Existen casos donde ciertas condiciones de los mercados distorsionan el

funcionamiento ideal, supuestos como la igualdad de las condiciones de partida de los participantes en el proceso económico (herencia, educación, propiedad, capital humano, etc.). Dadas estas razones y la dignidad de la persona humana, el proceso distributivo debe ser complementado por una reasignación social.

Esta reasignación depende en primer lugar de la *solidaridad individual* de las personas y de la *solidaridad social* de los distintos grupos humanos que van desde la familia hasta el Estado. Este último actúa o interviene en tanto los demás factores no sean suficientes para responder a los requerimientos de una vida decente y oportunidades de desarrollo personal. En este sentido, la distribución no sólo depende de factores evaluados por el propio sistema económico, sino también de la equidad y ***justicia social***, que abarca los resultados del mercado como un elemento de la ética social.

Otra inadecuada interpretación de la distribución puede verse en la *perspectiva marxista*, que caracteriza la propiedad y el mercado como instituciones intrínsecamente injustas. Esta postura no reconoce los elementos positivos del mercado, junto con sus limitaciones y ambigüedad moral, y propone un sistema aún más injusto, ineficiente desde el punto de vista económico y que vulnera gravemente la dignidad humana.

I.2.2. Factores de la producción

En cuanto al funcionamiento del proceso de producción, una primera cuestión a tener en cuenta son los denominados ***factores de la producción***. Estos son los elementos que hacen posible la producción y pueden clasificarse en tres grandes grupos: los recursos naturales, el capital humano y el capital físico.

Los ***recursos naturales***, evidentemente, incluyen la tierra para la producción agrícola o para la instalación de plantas o fábricas, los recursos extractivos y todos los elementos que hacen posible la producción y se obtienen de la naturaleza, como el agua, los recursos forestales y el medioambiente o patrimonio natural en general.

El ***capital humano*** implica todas las capacidades humanas necesarias para el proceso productivo; esto implica el trabajo ya sea físico o intelectual, el conocimiento técnico, la iniciativa, la innovación y la capacidad de organización del proceso productivo. Asimismo, de modo indirecto, pero también necesarias al proceso productivo, son la capacidad de establecer y mejorar instituciones, la capacidad de cooperación y de autogobierno, cosas que se pueden reunir bajo el concepto de *capital humano relacional* o ***capital social***. La disponibilidad del factor de producción trabajo es determinada, ante todo, por el número de personas con capacidad de trabajar y sus habilidades así como su movilidad.

Por último, el ***capital físico*** son todos aquellos bienes que sirven para producir otros bienes y que son producidos o fabricados por el hombre, por ejemplo instalaciones, fábricas, maquinarias, herramientas, infraestructura, computadoras, etc. El dinero no se considera bien de capital, puesto que el concepto abarca todos los activos físicos creados por el hombre, necesarios para la producción. La dotación de capital disponible depende en primer lugar del consumo no realizado, es decir, del ahorro. Además, hay que tomar en cuenta que en un proceso de producción, parte del capital real sufre siempre un desgaste (*amortizaciones*) y debe ser renovado constantemente.

No sólo cuenta la cantidad, sino también la *calidad del capital*. Un efecto positivo es generado por el progreso técnico, que permite mejorar la calidad del factor capital. Dado que el capital físico se genera a partir de la aplicación del capital humano a los recursos naturales y propiedades de la naturaleza existentes, podemos afirmar que es un *factor de la producción derivado*. En tanto que los dos factores anteriormente mencionados pueden ser denominados *factores originarios*.

I.2.3. La *escasez* y el principio económico

La existencia de escasez da lugar a la necesidad de *administrar o economizar los recursos*. Esta administración de los recursos para proveer a las necesidades implica un estudio concreto de las disponibilidades y de las posibilidades con las que se enfrenta precisamente la economía para determinar los mejores caminos para la resolución del problema.

Dado que, como hemos visto, los recursos que disponemos no siempre alcanzan para satisfacer de igual modo todas las necesidades, se produce una competencia por el uso de estos recursos. Es así que el uso de un recurso con el fin de satisfacer una necesidad implica que se tiene que renunciar a otras necesidades que tienen que ser cubiertas con los mismos recursos, lo que se denomina ***costo de oportunidad***.

Por esta razón se plantea la necesidad de asignar los recursos escasos al uso más eficiente posible, es decir, aparece el ***problema de la asignación***. Este problema es resuelto en general a través del *principio económico,* el cual consiste en seleccionar o elegir aquella alternativa de uso del recurso en cuestión que permite alcanzar un grado mayor de satisfacción. Este principio exige que se no se destinen más recursos para la satisfacción de una necesidad dada que los estrictamente necesarios. En otras palabras, que los recursos escasos no tienen que ser despilfarrados si se quiere alcanzar un beneficio económico más elevado.

Sin embargo, de las distintas interpretaciones del principio de escasez que hemos mencionado se desprenden diferentes concepciones acerca de cómo plantear el problema económico. Por un lado, el paradigma de la ***escasez relativa***, según el cual siempre la situación es de apremiante escasez, sobre todo por la *ilimitación* de las necesidades, plantea una *maximización cuantitativa*. A esta maximización de la utilidad del sujeto se la denomina acción o *elección racional* (*rational choice*), relegando a la categoría de irracional cualquier otro aspecto involucrado en la decisión.

Por otra parte, el paradigma de la *relativa escasez* plantea más bien una *optimización prudencial*, según la cual la forma económica de la utilización de los recursos en relación con las necesidades implica una consideración no sólo de los aspectos *cuantitativos*, sino también *cualitativos* en las circunstancias concretas, y dependen en general de la adecuada identificación de las necesidades (lo que implica un balance de requerimientos económicos y meta-económicos), el uso óptimo y sustentable de los recursos (según cantidad y calidad), la tecnología disponible y los modos de organización de los recursos humanos y materiales.

I.2.4. Frontera de posibilidades de producción

El concepto de ***frontera de posibilidades de producción*** es una idea que relaciona los factores de producción, su combinación a través de las tecnologías existentes y los resultados en forma de bienes y servicios obtenidos. En este sentido describe la interrelación existente entre el empleo de los factores de producción (*input*) y la cantidad de bienes producidos (*output*).

En función de ello, se puede calcular la productividad de una economía. La ***productividad*** es el cociente del *output* de bienes alcanzado (numerador) y del *input* requerido (denominador). Aparte de esta productividad total, se puede calcular la productividad parcial de los diferentes factores. Por ejemplo, la productividad del trabajo es la relación entre la producción de bienes y el empleo de mano de obra.

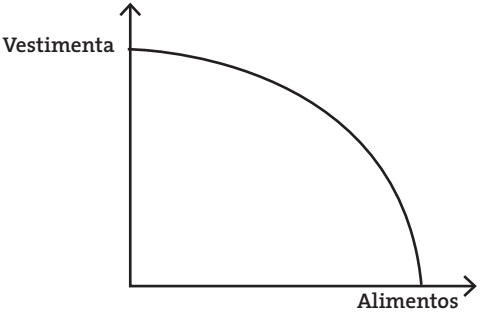
Si tenemos dos ejes que representan la producción de un bien o servicio cada uno, y dada una tecnología de producción, la curva obtenida (ver gráfico adjunto) muestra todas las combinaciones de ambos productos que se pueden obtener si asignamos los factores de la producción ya sea a uno u otro de los bienes considerados.

Frontera de posibilidades de producción

Óptimo productivo: rendimiento decreciente de los factores de la producción implica que el óptimo productivo se encuentra en el balance de su utilización.

Óptimo económico: incluye el anterior pero en la intersección con la demanda social.

Óptimo socio-político: incluye los anteriores más las condiciones extraeconómicas: como condiciones humanas de trabajo, medioambiente, etc.



En este sentido, cuando dedicamos todos los factores existentes a la producción de un bien y ninguno a la producción del otro, tenemos por resultado las situaciones en las cuales la curva se cruza, ya sea con el eje vertical u horizontal. Cuando combinamos los factores para producir una proporción de *ambos* bienes, se definen los demás puntos

sobre la curva. Esta presenta una concavidad hacia adentro, dado que se supone que los factores se distribuyen mejor en la producción de dos bienes que en la de uno solo, puesto que existen *rendimientos decrecientes* en la utilización de cada factor aisladamente.

Esto se debe a que la *división del trabajo* tiene un efecto favorable sobre la productividad. Se trata de la especialización de los factores de la producción en determinadas actividades y grupos de productos. Gracias a ella, los trabajadores y las empresas no tienen que producir todos los bienes necesarios en su propia fábrica, sino que pueden concentrarse en áreas de trabajo y de producción donde su rendimiento es particularmente alto.

Los puntos sobre la curva, entonces, definen combinaciones óptimas de la utilización de los factores disponibles, por sus resultados en forma de producción de bienes y servicios, dada una cierta tecnología disponible. Esto es lo que se denomina *óptimo productivo*.

Sin embargo, una sociedad no sólo decide su punto de operación económica, según la tecnología y la dotación de factores, sino también según sus necesidades y deseos. Cuando estos coinciden con un determinado óptimo productivo, podemos decir que se define un *óptimo económico*. Esto es así puesto que la máxima capacidad productiva posible se orienta a satisfacer la demanda expresada de los consumidores considerados.

Podemos, finalmente, afirmar que cuando este óptimo económico se encuentra, asimismo, dentro del rango de parámetros extra-económicos que condensan los valores de una sociedad dada en un momento dado, nos encontramos en un *óptimo socio-político*. Estos valores extra-económicos incluyen aspectos políticos (libertad, democracia, Estado de derecho, etc.), condiciones sociales (igualdad de oportunidades, ausencia de discriminación, etc.), condiciones de sustentabilidad (cuidado de la naturaleza, equidad entre generaciones, etc.), etc.

Palabras clave

Actividades económicas fundamentales: producción, distribución, consumo
Factores de la producción: recursos naturales, capital humano, capital físico
Problema de la asignación
Frontera de posibilidades de producción
Optimización
Costo de oportunidad
Escasez relativa
Productividad

I.3. Teoría económica

I.3.1. Metodología económica y *modelos* económicos

La teoría económica, dada la complejidad de los procesos que analiza y con el fin de analizar la interacción entre causa y efecto, aísla ciertas variables bajo estudio de la variada realidad social y las libera de todos los otros factores de influencia. De este modo, se basa en la hipótesis de que esas variables seleccionadas son inalterables y, por lo tanto, las demás relaciones quedan fuera del análisis. Los ***modelos teóricos*** con este alto grado de simplificación permiten representar en funciones matemáticas las modificaciones que sufre una variable (como el consumi, el ahorro, la producción, etc.) económica como consecuencia de la variación de otras magnitudes. Esta perspectiva de estudio se ha denominado *economía positiva*.

Sin embargo, se han argumentado las condiciones limitantes de establecer relaciones causales matemáticas en economía por la dificultad de realizar, como en el caso de las ciencias físico-naturales, *experimentos controlados*. Estos últimos se producen cuando se puede aislar totalmente el efecto de una variable sobre otra. Por el contrario, en la economía, como en el resto de las ciencias sociales, casi nunca es posible aislar el efecto de una sola variable sobre otra, sino que la misma naturaleza del fenómeno económico implica la influencia de una pluralidad de variables al mismo tiempo.

Esto no obsta para el gran desarrollo de mediciones estadísticas y de diversos modelos que sobre la base de supuestos simplificados intentan presentar los elementos esenciales de la realidad económica de una manera estilizada y significativa. Este desarrollo de herramientas estadísticas, matemáticas y econométricas ha representado un gran avance en el intento por precisar y depurar teorías que, sin embargo, deberían ser interpretados como una ayuda *instrumental* a la teoría.

Este tipo de metodología se aplica frecuentemente en la teoría económica, aunque muchas veces se omite mencionar las *condiciones* o supuestos bajo los que se formulan las hipótesis. Asimismo, el abuso de esta postura, y su interpretación excluyente en lugar de instrumental, conducen a simplificaciones peligrosas en áreas de la política económica. Esta última pierde en este proceso su carácter eminentemente *prudencial*, es decir, aplicado a circunstancias concretas específicas.

Sin embargo, el aporte positivo del refinamiento matemático y estadístico puede ser integrado en una visión amplia. Este enfoque basa la metodología de la economía en el contexto de las *ciencias sociales o morales*. Según esta perspectiva, se utilizan para el estudio de la realidad económica, a la par de la matemática avanzada, los principios y análisis lógico y sobre todo, de experiencias históricas o casos. Con estos elementos, el estudio de la realidad económica se realiza teniendo siempre presente un contexto más amplio donde se unifican los diversos planos que constituyen la realidad social. Así se integran los aspectos económicos, institucionales, normativos, culturales, etc.

Esta representación de la realidad económica está asimismo imbuida de una tesis no sólo de tipo teórico, sino también de índole valorativa. De este modo se da lugar al método más abarcador de lo que podemos denominar ***economía política***.

De esta perspectiva metodológica se desprende una determinada forma de realizar recomendaciones de ***política económica***, a saber: una basada en los juicios de valor prudenciales, determinados por los principios generales y por las condiciones concretas en los que deben ser aplicados, siempre en la conciencia de la interrelación de factores,

políticos, jurídicos, éticos, sociales y culturales que afectan el aspecto económico.

Los mencionados enfoques metodológicos (economía positiva, economía política y política económica) pueden interpretarse, y de hecho han sido interpretados, como mutuamente excluyentes. Sin embargo, nada obsta para que se los conciba de modo complementario, que es como quedan integrados, como veremos más adelante, dentro del sistema de la *Economía Social de Mercado*.

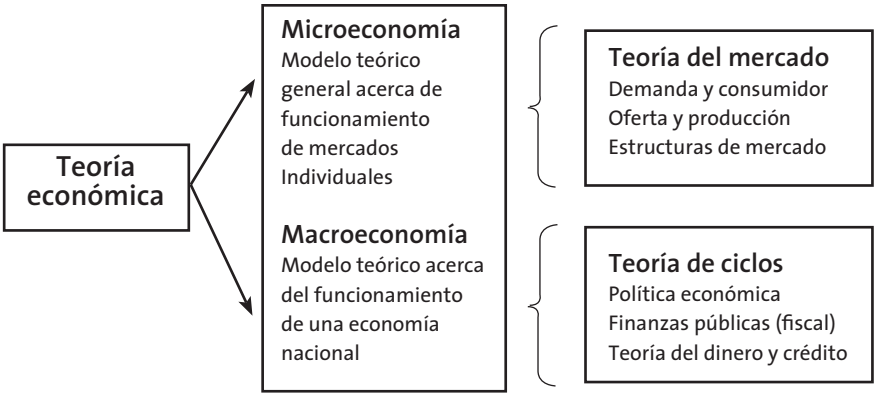
I.3.2. Partes de la teoría económica

La teoría económica se divide en dos grandes partes: por un lado está lo que se denomina microeconomía y, por otro, la macroeconomía.

La ***microeconomía*** está constituida por la serie de hipótesis teóricas que explican el funcionamiento de los mercados individuales. A la vez, está conformada por cuatro partes principales: la teoría del mercado, la teoría de la demanda y el consumidor, la teoría de la oferta, la empresa y la producción y la teoría acerca de las estructuras de los mercados.

La ***macroeconomía*** está constituida por la serie de hipótesis teóricas que explican el funcionamiento de una economía nacional. Por ello estudia variables *agregadas*, que no agrupan los comportamientos individuales según el mercado al que pertenecen, sino según la función en el contexto de una economía nacional, es decir, macroeconómico. A la vez, puede subdividirse en cuatro grandes partes principales, a saber: la teoría de los ciclos, la teoría de las finanzas públicas, la teoría del dinero y el crédito, y la teoría de la economía abierta (o la economía internacional).

En la presente obra, por una cuestión de la estructura de los temas, introduciremos a continuación una breve introducción del enfoque macroeconómico, que luego será ampliado en la parte II LA POLÍTICA ECONÓMICA EN LA ESM, mientras que el desarrollo del enfoque microeconómico se realizará en los capítulos subsiguientes de la presente sección 1 de la parte I, ECONOMÍA: CIENCIA Y REALIDAD.



I.3.3. Economía nacional o macroeconomía

Para describir adecuadamente el funcionamiento de una economía moderna es necesario complementar el enfoque basado en los mercados con el enfoque que trata sobre la *economía nacional*, denominado ***macroeconomía***. La macroeconomía estudia el desempeño de la economía nacional como un todo y, por lo tanto, no está enfocada en los comportamientos de individuos o pequeños grupos, sino en lo que se denominan variables agregadas.

Producto Interno Bruto (PIB)

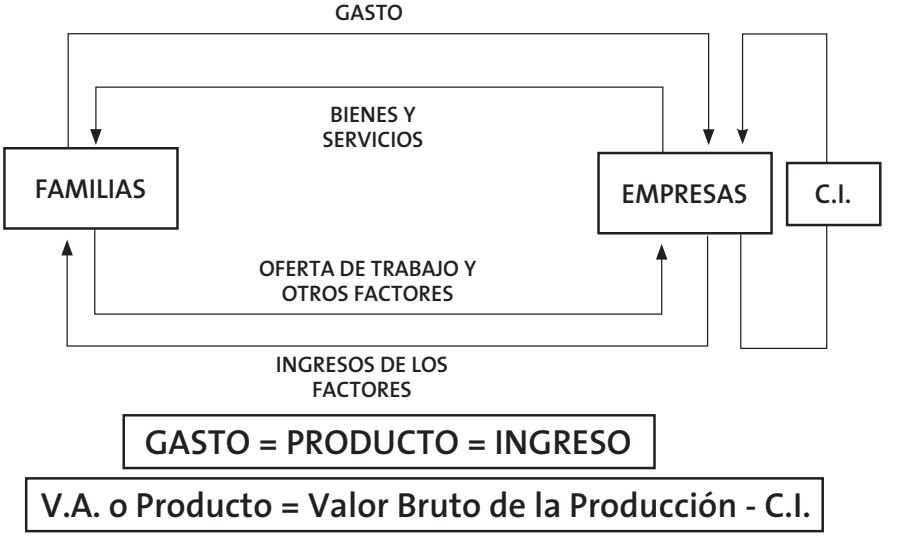
La variable o medida agregada fundamental es el ***producto interno bruto (PIB)***. Esta medida toma en consideración el *valor de los bienes y servicios finales producidos y vendidos en un país en el término de un año*. Si imaginamos un ***circuito económico***, que se realiza entre los principales agentes de una economía simplificada, como son las familias y las empresas, podremos apreciar que existen cuatro flujos fundamentales que se realizan como contraprestaciones.

Las empresas ofrecen los bienes y servicios finales que las familias necesitan (que medidos en términos monetarios conforman el ***producto bruto***) a cambio del ***gasto*** que las familias realizan para adquirirlos. A la vez, las familias utilizan para comprar los bienes y servicios los ***ingresos*** que obtienen de las empresas al ofrecerles el uso de los factores

productivos que las empresas, por su parte, utilizan para realizar los bienes y servicios que venden.

Desde el punto de vista macroeconómico, estos flujos de contrapartida implican una *identidad*, puesto que el gasto realizado debe ser igual en valor al valor de los bienes y servicios producidos y vendidos (producto bruto), y estos son iguales a los ingresos recibidos. Por lo tanto, la ***identidad macroeconómica fundamental*** reza: ***producto bruto = gasto = ingreso***.

En términos sinópticos, pueden esquematizarse las relaciones a través del siguiente gráfico.



Producto bruto y valor agregado

Otra consideración a tener en cuenta es que el producto bruto mide los bienes y servicios *finales*, es decir, no toma en cuenta las *compras intermedias* (C.I. en el gráfico precedente), que son las transacciones que realizan las empresas entre sí. Dado que las empresas intercambian insumos de la producción, si se contabilizaran las compras intermedias se estaría contabilizando varias veces el valor de un mismo insumo.

El concepto que incluye ambos, bienes finales y compras intermedias, se denomina *Valor Bruto de la Producción*. Para obtener el producto bruto, las compras intermedias deben ser restadas del valor bruto de la producción, tomándose en cuenta sólo el valor de los bienes y servicios finales. De esta manera estaremos contabilizando precisamente el valor agregado que cada empresa realiza, descontando el valor de los insumos que fueron utilizados en el proceso.

Producto Interno y Nacional

Una distinción que se realiza en las cuentas nacionales es la que existe entre producto o ingreso interno o nacional. La misma se basa en que el concepto de *interno* toma en cuenta los factores de producción dentro de las fronteras de un país, ya sean nacionales o extranjeros. Mientras que el concepto de *nacional* toma en cuenta el resultado de los factores de producción (trabajadores, propiedad) según su nacionalidad, ya sea que actúen dentro de las fronteras o en el resto del mundo.

Ecuación macroeconómica fundamental

Para describir el funcionamiento de una economía nacional desde el punto de vista macroeconómico aún falta identificar una serie de variables fundamentales que, como veremos más adelante, pueden ser reunidas en lo que se denomina ***ecuación macroeconómica fundamental***. Para identificar estas nuevas variables utilizaremos el método de agregar más elementos a nuestro esquema simplificado del circuito económico. Además de las familias y las empresas, añadiremos el rol que cumplen el sector financiero, los inversores, el resto del mundo y el Estado.

Un primer hecho que debemos contemplar para obtener una imagen más adecuada del funcionamiento de una economía nacional es que las familias generalmente no consumen todo lo recibido en forma de ingresos, sino que una parte de ellos se puede destinar al ***ahorro***. De allí que en términos cuantitativos el ***ingreso*** es igual al ***consumo*** más el

ahorro o, lo que es lo mismo, el ahorro es la diferencia entre el ingreso y el consumo.

El ahorro es muy importante en el funcionamiento de la economía capitalista moderna, no sólo porque permite a los individuos enfrentar posibles contingencias o luego su período de menor rendimiento laboral (pensiones), análisis en el que priva en punto de vista individual o personal, sino porque es fundamental para el proceso de ***inversión productiva*** que está en el corazón o el núcleo del proceso del crecimiento económico.

La ***inversión*** es la cantidad de bienes de capital nuevos producidos y vendidos en un país en un año. Los bienes de capital, a la vez, son los bienes que sirven para producir otros bienes, en contraposición a los que se consumen. Estos bienes de capital acumulados constituyen lo que se denomina *dotación de capital* (*stock de capital*) y son uno de los elementos centrales del crecimiento económico, junto con los recursos naturales y el capital humano. Un país que posee una dotación de capital mayor podrá producir más bienes y servicios que otro. Por ello, para aumentar la oferta de bienes y servicios a disposición de sus ciudadanos un país debe tener un ahorro y una inversión adecuados.

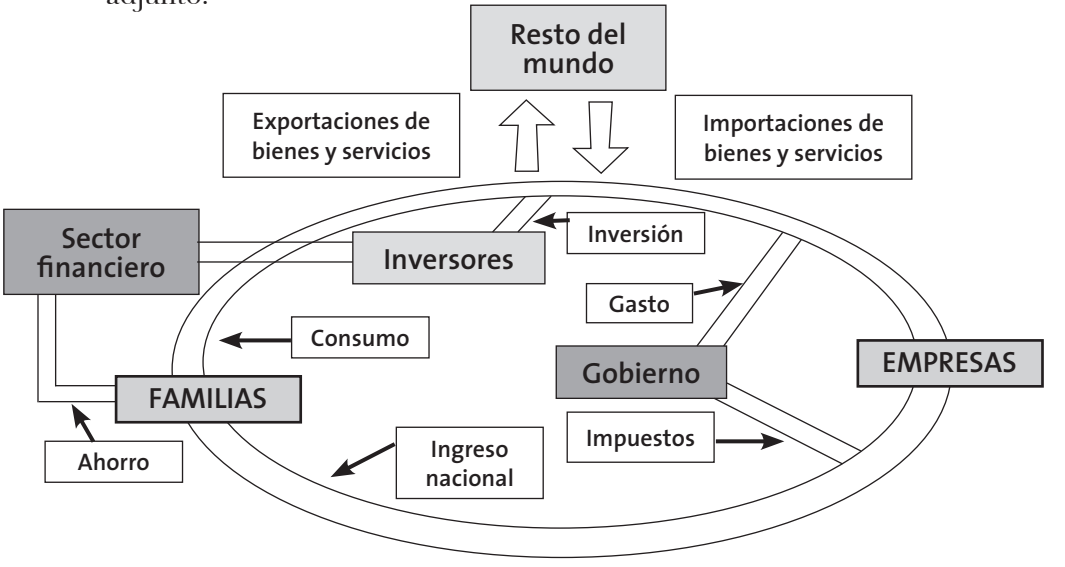
Ahora bien, existen casos en los que la persona que ahorra es la misma que invierte, por ejemplo en negocios familiares o de menores dimensiones. Sin embargo, en una economía moderna la mayor parte de la inversión no es realizada por la misma persona que ahorró. Dado que no siempre la persona que tiene la idea de un nuevo negocio o de la ampliación o variación de uno preexistente coincide con la que tiene un ahorro adecuado para financiar la inversión necesaria para realizar la idea del negocio, se ha desarrollado el *sistema financiero*. La función central de este sistema financiero es precisamente canalizar el financiamiento de las personas que tienen ahorro pero no ideas de negocios hacia las que tienen estas últimas pero no tienen el financiamiento.

Con respecto al *resto del mundo* una determinada economía nacional realiza una serie de transacciones económicas. En principio diremos que se establece una corriente de intercambio de bienes y ser-

vicios. Los que son ofrecidos por empresas locales y demandados por personas en el resto del mundo se denominan *exportaciones*; en cambio, los que son ofrecidos por el resto del mundo para la demanda local se denominan *importaciones*.

Por último tenemos las funciones económicas que cumple el Estado. Desde el punto de vista macroeconómico, el Estado actúa sobre los flujos del circuito económico por un lado extrayendo recursos de las familias y empresas a través de *impuestos* y, por otro, realizando con esos recursos un ***gasto público*** para ofrecer los *servicios públicos* que el Estado provee.

Con todos estos nuevos elementos estamos en condiciones de formular la ecuación macroeconómica fundamental, que tiene en uno de sus lados la *oferta agregada*, constituida por el producto bruto interno (PIB) más las importaciones (M), y por otro lado la *demanda agregada*, constituida por la adición del consumo (C), más la inversión (I), más las exportaciones (X), más el gasto del gobierno o consumo público (G), como puede apreciarse en la parte inferior de nuestro esquema adjunto.



Oferta agregada: (Y = PIB) + M = C+ I + G + X : Demanda agregada

Palabras clave

Modelos teóricos
Ciencia económica, economía política y política económica
Microeconomía
Macroeconomía
Circuito económico
Producto interno bruto
Gasto
Ingresos
Identidad macroeconómica fundamental
Ahorro
Inversión
Gasto público

I.4. Alternativas de organización económica

I.4.1. El problema económico y sus soluciones

El *problema fundamental* que se plantea cualquier sociedad sujeta a la utilización económica de sus recursos para aplicarlos a la satisfacción de necesidades, en el marco de la escasez, puede ser sintetizado en la siguiente pregunta: ¿qué bienes producir, cómo producirlos, cómo distribuirlos?

Desde el punto de vista de la organización económica existen sólo dos alternativas conceptualmente diferentes: el sistema económico donde priva la iniciativa propia individual o grupal, denominado ***sistema de mercado***, o el sistema donde privan las decisiones jerárquicas burocráticas, cuyo modelo paradigmático es el ***sistema de planificación centralizada***.

I.4.2. Economía de mercado

En la ***economía de mercado***, las actividades económicas que realizan los individuos o unidades económicas (familias, empresas, otras organizaciones u asociaciones, etc.) son realizadas sobre la base de sus planes autónomos, dado que existe la propiedad privada. La coordinación de estas actividades diversas se realiza, en buena medida, gracias al funcionamiento del sistema de precios que existe en los mercados.

El ***sistema de precios*** provee una parte importante de la información a los consumidores sobre qué bienes o servicios conviene comprar, mientras que provee a los productores la información sobre qué bienes producir y con qué tecnología. Si un bien se torna más escaso, su precio tenderá a aumentar y, por lo tanto, los consumidores reducirán la cantidad demandada del mismo, mientras que los productores serán incentivados para producirlo en mayores cantidades. Por consiguiente, la economía de mercado es un sistema de coordinación descentralizado de los procesos económicos en el cual los grados de escasez de los diferentes bienes se expresan en precios.

La economía de mercado requiere de un ***marco institucional*** para su correcto funcionamiento, que corrija posibles fallas de los mercados, sostenga un entorno estable de crecimiento y permita difundir, de un modo conforme con sus principios, los resultados positivos de este sistema a la sociedad. La *crisis económica actual*, que nace de un *desorden del sistema financiero*, es una muestra de los problemas que se producen cuando es olvidado el marco institucional adecuado que una economía de mercado requiere para su correcto funcionamiento.

I.4.3. Economía planificada

En la ***economía planificada***, los procesos económicos son determinados por una organización o agencia central perteneciente al Estado y coordinados a través de un plan general. Esto puede ser así puesto que no se considera la posibilidad de la propiedad privada, sino la propiedad estatal de los bienes y recursos. Los grados de escasez de los bienes son obtenidos de un modelo estadístico-matemático de equilibrio general centralizado. De este sistema se obtienen las cuotas de producción de los sectores productivos y, por ende, las cantidades que los consumidores pueden obtener de los distintos bienes y servicios. En este sistema desaparece la posibilidad de realizar decisiones personales con respecto a la actividad económica. En general, coincide asimismo con la incapacidad de ejercer decisiones libres en la esfera económica con la imposibilidad de ese mismo tipo de decisiones en el ámbito político.

La experiencia del *colapso en la ex URSS* y los países del este europeo en 1989 de este tipo de sistemas puso de manifiesto lo certero de las críticas teóricas que se les habían formulado. La realidad cotidiana en los países que adoptaron este sistema de organización económica se caracterizó por productos de calidad deficiente y escasez en su provisión. La intención original del sistema de organización era garantizar la igualdad. En la práctica, sin embargo, dio como resultado una desigualdad aún mayor. La mayor parte de las decisiones económicas, sobre todo las más importantes, fueron tomadas centralmente por pocas personas. Por esta razón, y debido a la falta de transparencia en la información, las decisiones generalmente no respondían a las necesidades de la mayoría de la población.

Asimismo, las *decisiones centralizadas* contenían errores importantes, ponían obstáculos a las decisiones individuales debilitando la motivación intrínseca de las personas y entorpeciendo la innovación. Las inversiones resultaron escasas y su empleo fue, por las mismas razones, deficiente. La consecuencia fueron resultados económicos mediocres, en tanto que se resentía la libertad no sólo del ámbito político sino de la vida cotidiana.

Palabras clave

Sistema de mercado
Sistema de planificación centralizada
Economía de mercado
Sistema de precios
Marco institucional

I.5. Elementos del mercado

I.5.1. El intercambio y el mercado

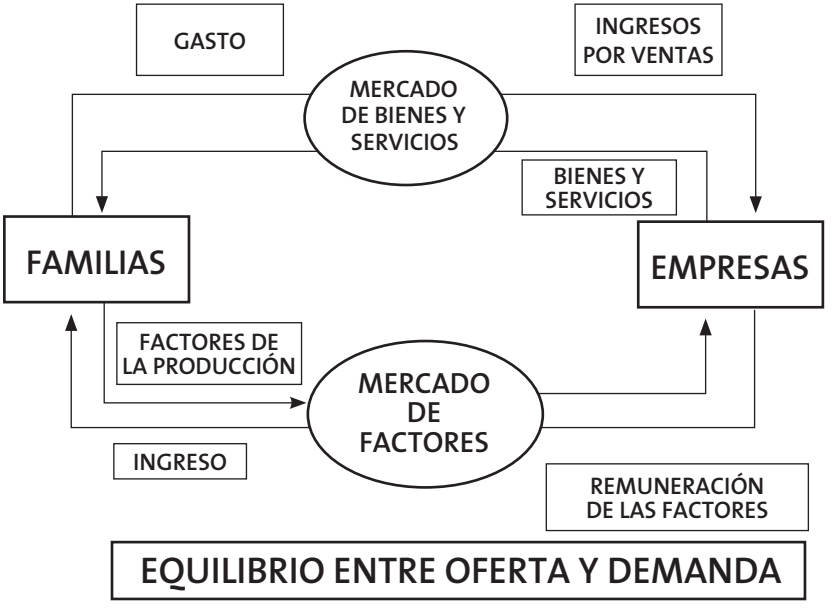
El mercado es la institución económica en la cual se produce el punto de encuentro entre las dos partes que intercambian un bien o servicio. El intercambio es un modo de aumentar la dotación de bienes y servicios a disposición de las personas, que se distingue de otros modos de hacerlo, como la apropiación por medio del fraude o de la violencia y la donación altruista.

En el caso de la apropiación fraudulenta o violenta, una persona obtiene los bienes y servicios que desea a través de medios injustos e ilegales. Por otra parte, la donación altruista implica que una persona recibe los medios económicos que dispone de la generosidad de otro u otros. A diferencia de ambos, el sistema de mercado se basa en el ***intercambio***, lo que implica que para obtener los bienes y servicios deseados se debe dar a la otra parte los que esta a la vez requiere o desea.

I.5.2. Clasificación de los mercados

Una primera clasificación de los mercados consiste en agruparlos según se trate de ***mercados de bienes y servicios*** o ***mercados de factores***. En los primeros, las familias actúan como demandantes, a través del gasto que realizan, de los bienes y servicios ofrecidos por las empresas. Por otra parte, en los mercados de factores las familias ofrecen a las

empresas los factores de la producción –en especial el trabajo en sus distintas formas– a las empresas a cambio de una remuneración, que constituye su respectivo ingreso.



Asimismo, existen *mercados especiales* como el mercado de crédito (la oferta la realizan los bancos), el mercado de divisas (se intercambia la moneda local por monedas extranjeras) o mercados de capitales (compra y venta de acciones y títulos), etc.

I.5.3. Mercado y coordinación de intereses

Cuando las empresas y las familias toman decisiones en los mercados, lo hacen, de acuerdo con el principio económico, respondiendo a sus ***propios intereses***. Es decir, los consumidores aspiran a satisfacer sus necesidades de la manera más acabada y las empresas procuran obtener las mayores utilidades posibles. Ambos tratan de implementar sus planes en los mercados.

Sin embargo, como hemos visto, para hacer efectivos esos planes, sus intereses deben coincidir con las contrapartes con las que realizarán

los intercambios. Por esta razón, el interés de la persona o empresa, en un lado de la transacción, se vincula con el interés de la otra persona o empresa. De aquí se desprende que para que una parte del intercambio alcance el propio interés necesita ser ***coordinado*** o hacerlo *coincidir*, en cierto sentido, con el interés de la otra parte del intercambio. De esta manera, el mercado establece una congruencia entre los objetivos económicos a nivel individual y social.

Desde un punto de vista estrictamente económico, cada parte involucrada en el intercambio se ve beneficiada si recibe lo deseado en forma de bienes, servicios o dinero, a cambio de lo entregado en la transacción. Ahora bien, según la ley económica de la ***optimización***, que se deriva de la *escasez*, cada parte involucrada intenta obtener las mejores condiciones para el intercambio; esto implica aumentar el valor de lo obtenido en relación con el valor cedido.

Sin embargo, esto a la vez debe coincidir con el mismo proceso realizado al otro lado de la transacción por la otra contraparte; caso contrario, el intercambio no se realizaría. Cuando ambas partes, disponiendo de una ***información*** *suficiente* acerca de lo involucrado en el intercambio y de la *libertad* para realizar la transacción, acuerdan voluntariamente realizar un intercambio, se satisfacen al mismo tiempo dos condiciones. En primer lugar, el requerimiento económico de que la utilidad de ambas partes se ve aumentada luego del cambio y, al mismo tiempo, el ético de *justicia* o ***reciprocidad***, que implica que *ambas* partes se han beneficiado de manera satisfactoria.

Palabras clave

Intercambio
Mercados de bienes y servicios
Mercados de factores
Interés propio
Reciprocidad
Coordinación de intereses
Problema de la información

I.6. Requisitos económicos del mercado

Como vemos, para garantizar la realización adecuada del intercambio se requieren una serie de presupuestos. En primer lugar, el requerimiento de una cierta transparencia y difusión equitativa de la información y, en segundo, de un resguardo frente a posibles abusos por diferencias en cuanto al poder de negociación. Para que estas condiciones se verifiquen en un grado al menos suficiente para sostener el sistema de intercambios, es decir el mercado, hay tres elementos fundamentales que deben existir:

- ***propiedad privada***
- ***competencia***
- ***moneda estable***

I.6.1. Propiedad privada

En primer lugar, un requisito fundamental para el funcionamiento del mercado es la propiedad privada, que podemos caracterizar como derechos de disposición de los agentes económicos privados sobre bienes y servicios. Las actividades de intercambio presuponen que los individuos involucrados tienen el poder de disponer en forma directa de los bienes que son objeto del intercambio.

Dado que en el sistema de mercado prevalecen las decisiones de las personas, y las asociaciones privadas, una condición *sine qua non* es la existencia de este derecho. Esto se denomina ***función de descentralización*** de la propiedad. La existencia de propiedad privada ayuda a asegurar la existencia material y puede apoyar la *independencia* del individuo y sus asociaciones frente a poderes externos. La propiedad privada en manos de muchas personas no sólo favorece al propietario sino a la sociedad en su conjunto, puesto que será una sociedad con una mayor cantidad de personas autónomas y responsables.

Otra ventaja de la propiedad privada, aún más importante para muchos, es la libertad política que va de la mano de la independencia económica. Los derechos políticos fundamentales como el derecho de asociación y la libertad de opinión se ejercen con mayor facilidad cuando existen sectores políticos rivales y estos encuentran propietarios privados independientes que colaboran con la difusión de ideas y programas diferentes. Esta característica se denomina ***función de promoción de la libertad***.

La propiedad privada no constituye únicamente la base de las decisiones que se toman en un entorno competitivo. Es también un elemento de motivación importante para la toma de buenas decisiones económicas y una adecuada implementación de las mismas. Permite al propietario, y al responsable de la decisión, aumentar su propiedad con los beneficios provenientes de las decisiones acertadas, disfrutar un mayor consumo o invertir más en otras actividades. A la vez, las decisiones equivocadas implican pérdidas de patrimonio o propiedad. Estas cualidades se llaman ***función de incentivo***. En este sentido, el derecho de propiedad implica también asumir las consecuencias de las propias decisiones, es decir, la responsabilidad –positiva en forma de beneficios, negativa en forma de pérdidas–, incluyendo la quiebra.

Para garantizar la condición de la propiedad privada, los agentes económicos de un determinado Estado se han puesto de acuerdo en establecer normas que regulan sus derechos de propiedad, y así crear un sistema institucional que proteja la propiedad privada y asegure su libre disposición. Institucionalmente, el intercambio de recursos cuen-

ta con la garantía que otorga la vigencia del principio de la libertad contractual. Sin embargo, la libertad individual termina allí donde su ejercicio limita en forma desleal la libertad de un tercero.

I.6.2. Competencia

En segundo lugar, debe existir, desde el punto de vista económico, la ***competencia***. Esto significa que deben disponerse de alternativas ante cualquier transacción, lo que implica la existencia múltiples oferentes y demandantes en un determinado mercado. De este modo, cualquiera de las partes es libre de realizar el intercambio o no, con lo que se reduce la posibilidad del abuso del poder de negociación. Asimismo, a medida que existen múltiples oferentes y demandantes en un mercado es más probable que la información sea más difundida y transparente.

La competencia puede ser vista también como la disputa de dos o más personas que aspiran a la misma cosa. La competencia económica hace referencia a la existencia de alternativas para los agentes económicos ante la realización de un determinado negocio. Para tener éxito, los oferentes y demandantes tienen que ofrecer condiciones favorables a sus contrapartes comerciales. Los aspectos más importantes son precios favorables (*competencia de precios*), alta calidad de los productos, conveniencia de los métodos de venta y distribución (*competencia de calidad*).

La competencia, asimismo, es una pauta de comportamiento básico para la obtención y preservación del progreso económico y social. Es un régimen que obliga a los oferentes de bienes y servicios y a los inversionistas a emplear los factores de producción del modo más económico. Por medio de ella existe una fuerza económica y social que impulsa hacia el mejoramiento continuo y la excelencia. La competencia permite, por ejemplo, alcanzar un abastecimiento satisfactorio con bienes y servicios a través de los mercados. Mientras se cumple, sólo tendrán éxito aquellos actores capaces de renovar permanentemente las condiciones favorables hacia los demás, evitándose la economía regida por privilegios o posiciones económicas dominantes. Esto es lo que se denomina *función económica* de la competencia.

Otra fuente de cambio económico es la búsqueda constante por parte de los empresarios innovadores para encontrar nuevas oportunidades de negocios. En competencia con otras innovaciones, deben demostrar que sus nuevas ideas son adecuadas para satisfacer las necesidades de la demanda, lo que determina que solo las innovaciones realmente exitosas se vean compensadas por un alto margen de ganancia. Esto se denomina competencia como *proceso de búsqueda y descubrimiento*.

Por otro lado, la competencia ofrece a los participantes el mayor grado posible de libertad de acción y de elección en las actividades del mercado, previniendo no sólo el abuso del poder privado en el mercado, sino también constituyendo un cierto límite al abuso del poder político en los casos en que se extralimita en su pretensión de controlar la esfera privada. Esto es lo que se denomina *función socio-política* de la competencia.

Clasificación de funciones de la competencia

Con un mayor grado de detalle, las funciones económicas de la competencia pueden ser desglosadas en cinco elementos principales.

1. La *soberanía del consumidor*: la competencia exige que los productos ofrecidos se adapten de la mejor manera posible a las necesidades de la demanda, lo que implica una orientación según los deseos de los clientes.
2. *Productividad*: en aras de mejorar los precios la competencia exige una permanente búsqueda de la reducción de costos. Los factores escasos de producción que son la naturaleza, el capital físico y el capital humano deben ser empleados de manera tal de obtener una productividad óptima para aprovechar las oportunidades de ganancia.
3. *Distribución del ingreso*: si tenemos en cuenta el mercado de factores, la competencia ayuda a que la distribución de los ingresos que allí se opera se realice en función de la productividad –es decir, de acuerdo con la contribución que realiza un cierto agente para superar la escasez de bienes.

4. Innovación: la competencia genera incentivos para introducir productos y procesos nuevos o mejorados estimulando la generación de innovaciones.
5. Flexibilidad de la economía: la competencia promueve la rapidez con la cual los agentes reaccionan ante cambios del entorno económico (por ejemplo, cambios en las relaciones comerciales internacionales). Asimismo, contribuye a la renovación de toda la economía a través de la innovación y la imitación de las innovaciones.

Las tres primeras funciones se denominan *funciones de competencia estáticas* porque se cumplen especialmente en condiciones en que las magnitudes económicas son constantes. A diferencia de ello, la cuarta y quinta función se plantean como *funciones de competencia dinámicas*, porque toman en cuenta los cambios micro-económicos a través del tiempo.

La competencia es un requisito económico necesario pero no suficiente. Un requisito fundamental, desde el punto de vista extra-económico, es la existencia de una *ética promedio* en cuanto al cumplimiento de lo acordado y en cuanto a limitar los abusos de las diferencias de información y del poder de negociación. Por último, y dado que, por un lado, la ética promedio no evita la existencia acciones contrarias a la misma y, por otro, la competencia no siempre se verifica en los mercados, cabe un rol subsidiario en la *acción del Estado* en cuanto a proveer un sistema jurídico que sancione las faltas y un sistema de defensa y promoción de la competencia.

I.6.3. Función del dinero estable

Los intercambios pueden ser de dos tipos: los que se denominan *trueque*, en los que se intercambia bien por bien, o los más extendidos en las economías modernas, los *intercambios monetarios*. La extensión de los segundos por sobre los primeros en el curso de la historia se debió a la eficiencia y facilidad de implementar los intercambios una vez que apareció el dinero.

En el trueque no sólo se necesitaba encontrar a la persona que tuviera el bien deseado, sino que también era necesario que a ésta le interesara exactamente el bien que el otro podía ofrecer. Otra dificultad asociada era la imposibilidad de subdividir algunos bienes. Es así que el dinero se expandió por la facilidad que traía aparejada para realizar intercambios económicos. Lo que se denomina ***función de medio de cambio*** del dinero posibilitó a la vez un aumento asombroso del volumen de intercambios.

Ahora bien, una vez constituida una *economía monetaria*, el intercambio depende en alto grado de la ***estabilidad*** de la unidad monetaria en uso. Una moneda que se deprecia o aprecia frente a los bienes o frente a otras monedas competitivas de modo frecuente y en proporciones elevadas no es un medio de cambio conveniente. Por el contrario, una moneda relativamente estable será más demandada para este fin. Los mercados, por lo tanto, dependen de la estabilidad monetaria para realizar correctamente sus funciones y permitir un aumento en el bienestar general.

Palabras clave

Propiedad privada
Competencia
Función de promoción de la libertad
Función de incentivo
Función de descentralización
Moneda estable
Función de medio de cambio
Estabilidad

I.7. Funcionamiento del mercado

I.7.1. Mercado, escasez y sistema de precios

La economía de mercado, como vimos, requiere de una información suficiente para que las transacciones que los agentes realizan sea efectiva y justa. Por otra parte, el propio sistema de mercado, en condiciones competitivas, genera en gran medida la información necesaria para la toma de decisiones. Esto se realiza a través del funcionamiento del ***sistema de precios***.

Por ejemplo, tomemos el caso en que los consumidores de un bien en el mercado aumentan, por alguna razón, su demanda. Siempre que los demás elementos que afectan esta situación permanezcan constantes, se genera un aumento del precio del bien en cuestión.

Ahora bien, en este sentido, el precio del bien está funcionando como un ***indicador de la escasez relativa*** del bien, tanto para los consumidores, que pueden tratar de sustituirlo por otro similar con menor costo, como para los productores, que se verán incentivados a invertir en la producción del bien puesto que se ha vuelto un negocio más redituable hacerlo. De esta manera, los productores reciben información sobre las intenciones de compra de los consumidores. Esta variación del precio de este bien en relación con los otros precios de los bienes y servicios de una economía (denominado *precio relativo*) brinda información valiosa para la *asignación de recursos* dentro de la economía, lo cual es una de las funciones principales del sistema de mercado.

El funcionamiento de los precios como medida de escasez y orientación a la toma de decisiones en el mercado puede verse en los *diferentes tipos de mercados*. Se trata de los mercados de factores, bienes, dinero y divisas, donde los compradores y vendedores intentan compatibilizar sus respectivos planes y, por tanto, la demanda y la oferta entran en juego. Este proceso económico de coordinación se realiza mediante la formación de precios que surgen como resultado de la ***oferta y demanda*** en el mercado, como veremos en detalle más adelante.

Los precios reflejan, por el lado de los *productores*, los costos de oportunidad de la producción; por otro lado, expresan la disponibilidad de pago individual y la valuación de los bienes generados por parte de los *compradores*. Gracias a estas características, el sistema de precios indica a los agentes del mercado qué productos deben ser producidos, en qué cantidades y con qué calidad. En estas condiciones, la asignación de los recursos responderá al principio económico de utilización óptima.

La *remuneración de los factores* de producción según su contribución al abastecimiento con bienes estimula el rendimiento. Por ejemplo, el *salario*, como precio del trabajo, crea un incentivo para el desempeño individual. De manera similar, la expectativa de obtener un *beneficio* como prima de riesgo por el capital invertido aumenta la disposición de los empresarios de incurrir en los riesgos asociados.

El conjunto de preferencias de demanda y el movimiento de precios lleva a la distribución del producto nacional obtenido entre los sujetos económicos según las contribuciones individuales realizadas. Este proceso define la ***distribución de los ingresos*** primaria de acuerdo con el mercado.

I.7.2. *Auto-regulación* del mercado

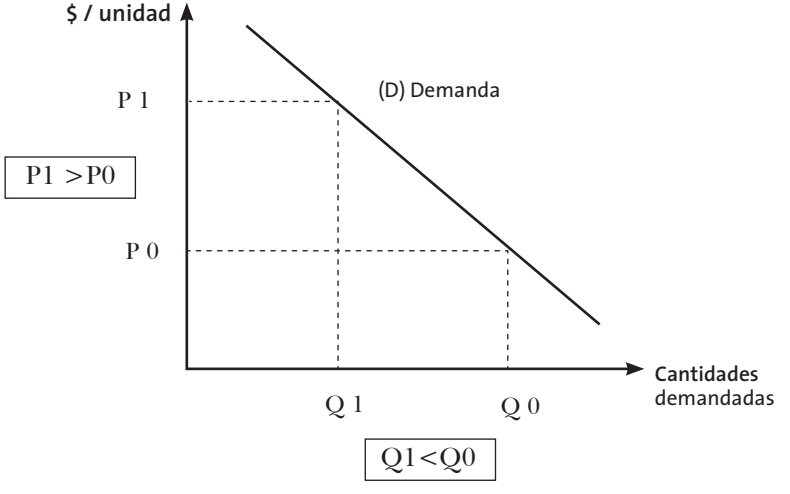
A través del sistema de precios, y siempre que se cumplan todos sus requisitos y supuestos, la economía de mercado orienta espontáneamente la producción hacia los deseos de los consumidores, lo que se conoce como ***soberanía del consumidor.*** En este sentido, el mercado produce una aparente paradoja, dado que se genera un sistema de organización y coordinación espontáneo para satisfacer las necesidades del ser humano, es decir, sin una autoridad que organice y coordine explícitamente.

La competencia, entonces, actúa como una *mano invisible* y logra que el interés propio termine por servir al bien público, definido como un adecuado abastecimiento de los consumidores. En vista de que los numerosos planes individuales se coordinan favorablemente por efecto de la competencia y la reciprocidad, se utiliza también la expresión ***auto-regulación*** de la economía de mercado.

I.7.3. Oferta y demanda

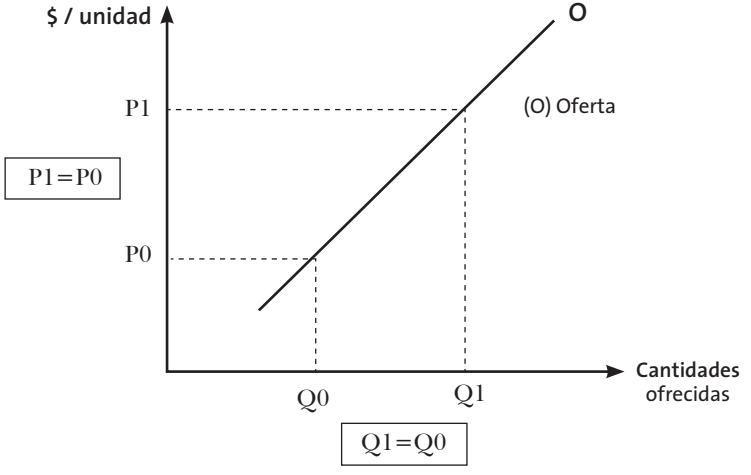
El funcionamiento del mercado se puede describir, en términos de la teoría económica, a través de las leyes generales de comportamiento de los compradores y de los vendedores. Los compradores de un determinado bien o servicio son agrupados en el concepto de ***demanda***, mientras que los vendedores del bien o servicio en cuestión son agrupados bajo en concepto de ***oferta***.

El primer paso para describir el funcionamiento de la demanda y la oferta, que constituyen un mercado, consiste en describir la reacción de ambos frente a *variaciones en el precio*. Tomemos como ejemplo la formación de precios en los mercados de bienes. Se supone que existe una suficientemente amplia cantidad de vendedores y compradores, por lo que ninguno de ellos puede, por sí solo, fijar el precio. Esta situación se denomina, como veremos más adelante con mayor detalle, polipolio.



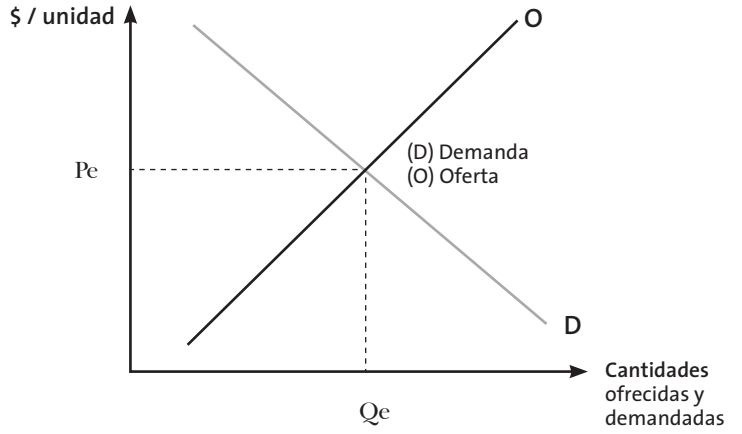
De acuerdo con la *ley de la demanda,* la cantidad demandada de un bien tiende a *disminuir* cuando sube su precio, lo cual en términos de nuestro gráfico adjunto constituye un movimiento descendente sobre la curva de demanda.

A la vez, la *ley de la oferta* establece que, en condiciones similares, la cantidad ofrecida de un bien *aumenta* cuando sube su precio, lo cual constituiría un movimiento ascendente sobre la curva de la oferta. Por consiguiente, los precios relativamente altos incentivan a las empresas a incrementar su oferta de bienes, en tanto desalientan el consumo. Esto se debe a que los precios más altos facilitan el suministro de bienes cubriendo el costo de los factores utilizados en la producción y generando un mayor beneficio para el que decida invertir en producirlos.

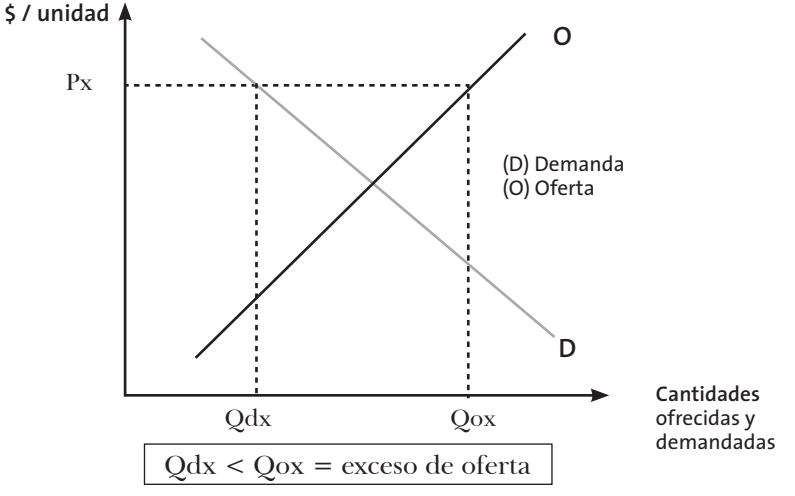


I.7.4. *Equilibrio* del mercado

Cuando en un determinado mercado la cantidad demandada es igual a la cantidad ofrecida se produce lo que se denomina la *cantidad de equilibrio,* Qe. El precio que existe donde se produce esta igualación entre las cantidades demandadas y ofrecidas se denomina Pe o *precio de equilibrio.* Como veremos, el ***equilibrio*** garantiza que se realice la *situación óptima* para el abastecimiento de bienes en un mercado determinado.



Para demostrarlo consideremos, en primer lugar, la situación en la cual un precio (por ej., un precio Px) es superior al precio de equilibrio. Como puede apreciarse en el gráfico a continuación, en esta situación un precio mayor al de equilibrio produce, por un lado, una disminución en la cantidad demandada (Qdx) y, por otro, un aumento de la cantidad ofrecida (Qox), lo cual da lugar a un *exceso de oferta* en el mercado. En este tipo de circunstancias, el precio de mercado del bien o servicio en cuestión tenderá a disminuir, puesto que a los oferentes no les conviene aumentar las existencias del bien.



En el caso contrario, es decir cuando el precio de mercado es menor al precio de equilibrio, se producirá el fenómeno inverso: aumenta la cantidad demandada y disminuye la cantidad ofrecida, por lo cual se genera un *exceso de demanda*. En estas circunstancias el precio de mercado tenderá a elevarse, puesto que nuevas inversiones para producir en mayores cantidades, aumentando la oferta, tienden a realizarse en el mediano plazo por los precios más atractivos.

En síntesis, cuando en un mercado se produce un exceso de demanda, y dadas las condiciones que hemos mencionado, generalmente se produce una tendencia a que el precio aumente. Por otra parte, cuando se produce un exceso de oferta generalmente se produce la tendencia contraria, es decir, la disminución del precio. Estas tensiones sobre el precio se mantienen hasta que se llega a un precio en el cual la cantidad ofrecida se iguala a la cantidad demandada, es decir, a la situación de ***equilibrio del mercado***.

Es en este sentido que se dice que el precio tiene la función de equilibrar la oferta y la demanda y asimismo, de indicar la escasez de un bien, función que se denomina *efecto compensatorio e indicativo* de los precios.

1.7.5. Otros factores de la oferta y la demanda

Hasta aquí hemos desarrollado el rol de la oferta y la demanda en relación con el precio del bien intercambiado en el mercado. Sin embargo, ambas están sujetas a cambios y variación de acuerdo con otros factores, aparte del precio.

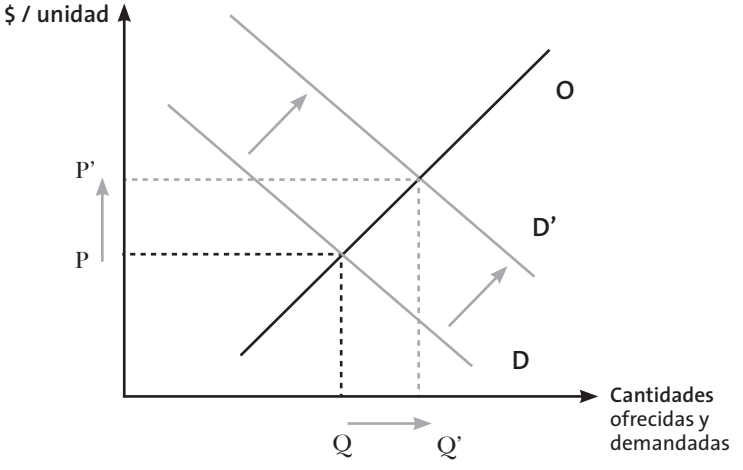
La demanda de un bien de consumo puede aumentar si sube el ***ingreso*** de los hogares, si se modifican las *necesidades y deseos* de los consumidores o si otros bienes relacionados modifican su precio (*bienes sustitutos o complementarios*).

En el caso de la oferta, los elementos que la modifican son, sobre todo, los *costos de los factores* de producción, el *conocimiento técnico-organizativo* acerca de las combinaciones de los factores de producción y el

marco jurídico provisto por el Estado, dentro del cual se desarrollan los procesos de producción y de mercado.

Cuando la oferta (o la demanda) varía en función de un cambio de la demanda (o la oferta, respectivamente), se produce un cambio del *equilibrio* por efecto precio, denominado *sobre la curva*. Cuando varían la oferta o la demanda por efecto de un factor subyacente, se produce un cambio o desplazamiento denominado *de* la curva.

Es por todo esto que la mayoría de los mercados se caracteriza por la constante variación en el tiempo de la oferta y la demanda. Debido a estos cambios, se observa en los mercados reales una tendencia permanente de compensación de la oferta y de la demanda, pero rara vez un verdadero *equilibrio*, como se plantea desde la teoría abstracta.



En general reina la incertidumbre entre oferentes y demandantes respecto de las condiciones exactas del mercado. Por consiguiente, se desarrolla permanentemente un *proceso de búsqueda y descubrimiento* para lograr los mejores negocios. En estos procesos de mercado, la disposición al riesgo y el dinamismo de las empresas innovadoras tienen efectos particularmente positivos. Mejoran sus bienes y servicios u ofrecen nuevos productos para destacarse frente a sus competidores. Con ello realizan un servicio a los consumidores satisfaciendo sus demandas, ya

sean explícitas o potenciales. En este proceso se abren nuevos mercados y se transforman los existentes (esto es particularmente evidente en la actualidad en el caso de los bienes ligados a la informática y las comunicaciones).

Palabras clave

Sistema de precios
Escasez relativa
Soberanía del consumidor
Autorregulación
Distribución del ingreso
Demanda
Oferta
Equilibrio
Factores subyacentes de la demanda
Factores subyacentes de la oferta

I.8. Crítica al mercado como mecanismo

La concepción del funcionamiento del mercado que hemos expuesto es una versión simplificada de los fenómenos reales que tratamos de explicar. En este sentido, el conjunto de explicaciones conforman un ***modelo económico,*** con las limitaciones que hemos referido al tratar el tema de la metodología que sigue la teoría económica.

Aparece de este modo el peligro de que la lógica formal y precisión de los modelos hagan olvidar los *supuestos* y *condiciones* sobre la base de los cuales se desarrollan. Cuando son olvidados estos supuestos, se da lugar a la concepción del mercado como un mero *mecanismo* que funcionaría independientemente de la voluntad y de las circunstancias reales de un sistema económico. El empleo de la palabra mecanismo en relación con el mercado asimila los procesos de mercado con procesos mecánicos preestablecidos por una relación fija e invariable de causa y efecto.

I.8.1. Economía y *supuestos antropológicos*

Una de las simplificaciones en que incurre la interpretación mecanicista se puede apreciar claramente en el caso del supuesto del *homo economicus*. Según el mismo, el ***agente económico***, y con él la persona, es un actor económico virtual que sólo actúa en categorías económicas

con objetivos fijos, por ejemplo, la maximización del beneficio como consumidor, maximización del beneficio como productor.

En determinadas situaciones teóricas o abstractas, estos supuestos permiten obtener soluciones unívocas en cuanto a afirmaciones y resultados posibles. En cierto sentido, este procedimiento es similar a los ensayos de laboratorio de otras disciplinas científicas y ayuda a explicar las interrelaciones fundamentales entre las distintas variables. Sólo dentro del conjunto de supuestos de estos modelos se pueden tener en cuenta los resultados de los mismos, no así cuando se trata de la observación de personas concretas en la *realidad económica existente*.

Todos los sujetos económicos, incluidas las empresas e instituciones, actúan a través de personas que deciden en función de sí mismas o en función de otros. La *visión del hombre* utilizada como hipótesis por la teoría económica refleja al ciudadano que actúa racionalmente en función de sus intereses económicos. En su acción se enfrenta a ***restricciones legales*** escritas y ***normas ético-morales***.

Queda así de manifiesto que la *teoría económica* es también una *teoría de la conducta*. Existe un gran número de factores que influyen sobre el comportamiento de los sujetos económicos frente al hecho económico. A modo de ejemplo, podemos citar la situación de mercado, su percepción por parte de los que toman decisiones y el nivel de información de los mismos, los móviles e intereses de los actores, etc. La decisión se tomará en función de la importancia de cada uno de estos factores.

I.8.2. *Leyes económicas* y excepciones

La vida concreta de una sociedad y el comportamiento de las personas reales se reflejan sólo parcialmente en los *modelos* estudiados. Hay que tener especialmente en cuenta que los modelos basados en una determinada hipótesis de comportamiento generan soluciones que pueden ser consideradas como reglas generales, pero que cuando se supone una hipótesis de conducta distinta también se producen soluciones distintas que pueden ser calificadas como *excepciones* a la regla.

Un ejemplo es la regla que afirma que un bien es menos demandado si sube su precio (ley de la demanda). Ante esta reacción de la mayoría de los demandantes, una persona puede, sin embargo, decidir lo contrario e incrementar su demanda, como sucede en el caso que se denomina *efecto snob*, en el que se demanda precisamente porque son pocas las personas que todavía pueden adquirir el producto. Esta reacción es la *excepción a la regla*, cuya condición previa es el comportamiento habitual de los consumidores *normales*.

Puede también haber una ***decisión racional*** si, a pesar del aumento de precio, todos los demandantes desean comprar una mayor cantidad del producto en cuestión. Se trata de una respuesta lógica si todos los demandantes esperan un mayor aumento del *precio a futuro*. En esta situación de mercado, la decisión racional regular es el incremento de la demanda del producto para evitar futuros incrementos si no se quiere renunciar al bien en cuestión.[2]

Aun cuando los actores toman decisiones nuevas cada vez que actúan en el mercado, su comportamiento en *condiciones normales* se caracteriza por una gran fiabilidad. Las experiencias sobre la conducta humana acumuladas a través del tiempo permiten a la teoría formular enunciados básicos acerca de los patrones de reacción, constituyéndose en una base que permite establecer ***pronósticos confiables***. Los diagnósticos e instrumentos económicos se aplican con éxito también en otras disciplinas de las ciencias sociales, por ejemplo, en las ciencias políticas y en la investigación empírica social.

I.8.3. Competencia como orden artificial

En el proceso del mercado, un gran número de personas diferentes toma decisiones nuevas en función de situaciones cambiantes; por lo tanto, no se trata de un *mecanismo* en el sentido auténtico de la pa-

2 Ambos ejemplos fueron tomados del artículo "Mecanismo de mercado", por Hermann Schneider, en Hasse, Rolf H., Schneider, Hermann, Weigelt, Klaus (ed.), (2008). *Diccionario de Economía Social de Mercado, Política Económica de la A a la Z*, 3ra. Ed., Buenos Aires, KAS.

labra. Estas consideraciones deben ser tomadas en cuenta para evitar malentendidos y malas interpretaciones a la hora de emplear el término ***mecanismo de mercado***.

Ciertas corrientes del pensamiento económico han pretendido asimilar el mercado a un *mecanismo natural* que funciona independientemente de otros factores. El interés propio de los agentes en un contexto de competencia produciría resultados invariables con respecto a las circunstancias. Su origen, asimismo, no dependería de una larga serie de decisiones, leyes y descubrimientos, sino que se habría dado espontáneamente.

Un ***orden de competencia*** que permita realizar los objetivos que enumeramos más arriba, como la experiencia histórica pone de manifiesto, no surge por sí solo, sino que debe ser creado y protegido. Para ello se establecen *condiciones institucionales* generales (*reglas de juego*) que garanticen que los procesos de mercado, siempre que ello sea posible, se desarrollen como procesos de competencia.

Palabras clave

Modelo económico
Mecanismo de mercado
Agente económico
Supuestos antropológicos
Normas ético-morales
Restricciones legales
Leyes económicas
Decisión racional
Pronósticos
Orden de competencia

I.9. Rol del Estado en los mercados

Con respecto a los procesos de mercado, es importante tener en cuenta que a pesar de la función coordinadora que éstos desempeñan, y la información que contienen los precios, existen algunos casos puntuales en que no pueden evitar que los diferentes sujetos económicos tomen *decisiones erradas* con consecuencias sistémicas.

Asimismo, aun cuando la competencia cumple una serie de funciones que contribuyen fundamentalmente al bienestar social, la competencia no puede cumplir todos los objetivos propios de una economía de mercado, lo que determina la necesidad de que el Estado lleve adelante una ***política económica***.

Esto se debe, básicamente, a que los agentes económicos solo cuentan con *información limitada* y a que, en otros casos, no todos los agentes disponen del mismo caudal (cantidad y calidad) de información acerca de los bienes, de las circunstancias de largo plazo que influyen en su producción y de los procesos en los que intervienen. En ciertas circunstancias, estas condiciones llevan a resultados poco eficientes, que la teoría económica denomina ***fallas de mercado***. Se pueden señalar diversas situaciones típicas que justifican la intervención del Estado en los procesos económicos con el fin de incrementar su eficiencia.

I.9.1. Las *fallas* de mercado

En principio resulta evidente que en muchos casos, los agentes económicos intentan limitar la competencia para evitar la constante presión que ejerce sobre la actividad económica. Para ello buscan cooperar con otras *empresas* (por ejemplo, originando carteles) o buscando dominar ellos mismos el mercado (monopolio). Es así que se puede presentar el caso en que algunas empresas alcanzan lo que se denomina *posición dominante* en el mercado, que consiste en disponer de una situación que resulta en un poder de negociación superior frente a otros agentes económicos.

En estas circunstancias, la empresa o las empresas pueden hacer abuso de esta posición, violentar la condición de reciprocidad en el intercambio y causar una perturbación permanente de la competencia. Al quedar vulnerada la competencia, ya no se cumplen los supuestos que hacen efectivos a los mercados, con el consiguiente efecto negativo sobre la oferta y las condiciones de producción en el mercado. Por ello, resulta conveniente formular una política estatal de ***defensa de la competencia***.

Además de impulsar una política que preserve las condiciones de competencia en el mercado, se deben fijar reglas para sectores económicos en los cuales, por su propia naturaleza, no se pueden desarrollar procesos de competencia. Esto ocurre especialmente con la oferta estatal de ***bienes públicos*** (por ejemplo, la seguridad interna y externa de la nación). Los bienes públicos están definidos por la situación en la cual, dada una inversión para producirlos, no se puede identificar la utilidad y la valoración de cada individuo que hace usufructo. Por esta razón se pueden dar conductas en las cuales los agentes tratan de hacer uso del bien o servicio sin estar dispuestos a pagar por ello (*free riders*).

En algunas situaciones, el mercado, con su sistema de precios, no puede asignar correctamente a los agentes los beneficios o costos por sus elecciones o acciones. Lo mismo sucede cuando tal asignación requiere costos prohibitivos para ser evaluada. Este es el caso de los *efectos externos* o *externalidades*.

Aquí, el ejemplo típico es la subvaloración sistemática de los recursos naturales, que se produce generalmente porque los miembros

de las generaciones futuras no están en condiciones de articular y hacer valer sus intereses. Es allí donde el Estado, con su *política de medioambiente*, puede corregir tendencias erróneas de la competencia y así evitar *efectos externos* negativos para terceros.

También hay que tener en cuenta que aunque la ***distribución de ingresos*** generada a través de los procesos de mercado refleje la productividad de los diferentes agentes del mercado, no necesariamente considera su grado de necesidad. Por tal razón existen en principio asociaciones de la sociedad civil que a través del voluntariado buscan remediar las diferencias, y en última instancia el Estado es el garante de corregir la distribución de los ingresos, por ejemplo a favor de personas enfermas o discapacitadas, así como para las familias con hijos.

Sin embargo, mientras más el Estado desvíe la distribución final de la productividad demostrada en el mercado, más grande será el riesgo de que disminuya el incentivo por mejorar el rendimiento de los actores económicos y se resienta la eficiencia de la competencia como instrumento de regulación.

Por último, el Estado trata de moderar oscilaciones extremas en la actividad económica (*ciclos económicos*), que se producen generalmente en los sistemas económicos regulados por la competencia. Este fenómeno tiene relación con la formación de expectativas a futuro en los mercados y la convalidación o no de las mismas. En ciertos casos existe una sobrevaloración del futuro que no se convalida, lo que lleva a procesos recesivos muy costosos para la economía y la sociedad.

Concretamente, la ***política anti-cíclica*** del Estado apunta a estabilizar el ciclo económico tomando como objetivos el crecimiento sustentable, el pleno empleo, la estabilidad del nivel de precios y el equilibrio de la economía exterior.

I.9.2. Problemas regulatorios e *intervencionismo*

Así como en el caso del proceso de mercado pueden producirse situaciones puntuales en las que no se logran los resultados espera-

dos, lo mismo sucede con el funcionamiento de las diversas agencias e instituciones que dependen del Estado, por lo que es necesario introducir correcciones convenientes. Hay que tener en cuenta que si bien las *intervenciones del Estado* en la economía son necesarias, lo son sólo bajo ciertas condiciones específicas y también sufren de ciertos efectos contraproducentes.

Las propias actividades del Estado también pueden generar *incentivos equivocados* en lo referente a los principios que rigen el sistema. Esto se produce especialmente cuando sector público modifica la operatoria de los mercados, fijando *precios mínimos o máximos*. En estos casos se altera la estructura de precios relativos y con ello, las señales de escasez relativa que afectan la función de información y asignación que cumplen los precios. Los consiguientes efectos redistributivos son obtenidos a costa de una pérdida de eficiencia económica.

Asimismo, pueden adoptarse medidas que no afectan el sistema de los precios relativos pero que implican *transferencias* entre sectores productivos o entre sectores productivos y no productivos que terminan desalentando la mayor productividad del mercado. Esto sucede, por ejemplo, cuando las políticas sociales redistributivas son asignadas y aplicadas con parcialidad o sin tener en cuenta su carácter transitorio, con lo cual generalmente derivan en el incentivo de conductas irresponsables, produciéndose el fenómeno que se ha denominado ***clientelismo***.

Por otra parte, en cuanto a la capacidad reguladora de los mercados por parte del Estado pueden desarrollarse asimismo fenómenos negativos, como por ejemplo lo que se ha denominado ***captura de la agencia***. En este caso, los organismos reguladores o agencias, al ser entidades específicamente técnicas que supervisan el funcionamiento de un mercado concreto, desarrollan una serie de relaciones con las empresas reguladas que pueden dar lugar al conflicto de interés. Esto sucede, por ejemplo, cuando los técnicos especializados saben que el único lugar alternativo de su empleo, dada su *expertise* técnico-profesional, resulta ser el sector privado bajo regulación; por lo tanto, puede darse una tendencia a generar una relación de *cooperativa* en lugar de aplicar estrictamente la regulación de forma imparcial.

Con respecto a la política de moderación del ciclo o *política macroeconómica*, existe una corriente crítica dentro de la ciencia económica que pone de manifiesto ciertas contraindicaciones o limitaciones. A este respecto se han desarrollado teorías con cierta base empírica con respecto a *efectos pro-cíclicos* de la misma. Por ejemplo, una teoría que invalida la capacidad de las políticas macroeconómicas tanto monetarias como fiscales es la que muestra que dichas medidas tienen un impacto en la economía con posterioridad al fenómeno que pretendían influir y, por lo tanto, resultan inoportunas y ineficaces (*lags*). Otro desarrollo se basa en la capacidad de los agentes del mercado para adelantarse a las decisiones del gobierno tornándolas inefectivas (*expectativas racionales*).

En cuanto a las medidas de redistribución, como hemos adelantado, pueden frenar la productividad y el crecimiento. En particular, puede darse el caso en el que el sistema de redistribución productiva (subsidios, exenciones impositivas, crédito subsidiado, etc.) recanalice las fuerzas productivas hacia la optimización de la propia posición distributiva del beneficiado, ya sea de personas privadas que tratan de maximizar las transferencias o de empresas que tratan de maximizar las subvenciones (*rent seeking o rentismo*). En otras palabras, también estas medidas de redistribución, mal diseñadas y sin compromiso por su uso honesto, implican una pérdida de bienestar económico. Esto puede solucionarse en gran medida dando participación a las variadas organizaciones de la sociedad civil para remediar las falencias de la distribución realizada en el mercado. Por otra parte, puede producirse un exceso de intervención o intervenciones erradas en forma sistemática, lo que da lugar al fenómeno del *intervencionismo*.

Incluso puede producirse un exceso de intervención o intervenciones erradas en forma sistemática, lo que da lugar al fenómeno del ***intervencionismo***. A pesar de que las intervenciones suelen surgir con un carácter específico, sus efectos se proyectan hacia otros sectores, por lo que muchas veces resulta necesario complementar una intervención con otra para corregir los efectos no deseados de la primera. En estas cadenas intervencionistas, cada injerencia conlleva otras, lo que determina que el intervencionismo termine por expandirse. Cuando esto sucede, los organismos de intervención se van independizando por su

cooperación con los ***grupos de interés***. El Estado pierde la capacidad de actuar sobre la base de datos objetivos y se ve cada vez más expuesto a pedidos cuasi-extorsivos por parte de los grupos a los cuales les ha concedido *beneficios especiales*. En ese sentido, el intervencionismo es vulnerable a la corrupción, fomenta la mentalidad subvencionista y el uso ilegal de los recursos del Estado. Frecuentemente, la viabilidad política de algunos tipos de intervenciones puntuales se ve facilitada por el hecho de que las medidas benefician a pocos destinatarios directos, mientras que los costos se distribuyen entre un gran número de personas, tornándose más difíciles de identificar. Las tendencias intervencionistas crecen especialmente en las fases recesivas y cuando la economía entra en procesos de reestructuración.

Palabras clave

Política económica
Fallas de mercado
Política estatal de defensa de la competencia
Bienes públicos
Efectos externos
Distribución del ingreso
Política anticíclica
Intervencionismo
Clientelismo
Captura de la agencia
Grupos de interés

I.10. Competencia y estructuras de mercado

I.10.1. Estructuras de mercado

Si bien hasta el momento nos hemos centrado en la explicación del funcionamiento de los mercados como si fuesen todos iguales, es momento de introducir un mayor realismo a nuestro enfoque teórico admitiendo la existencia de diversas *clases de mercados*. La teoría económica clasifica los mercados de acuerdo con su *estructura*, y esta depende principalmente de la cantidad de oferentes y demandantes, además de otros factores.

Se llama estructuras de mercado a las diferentes formas que puede adoptar la competencia. Se diferencian por el número y tamaño de los productores y consumidores en el mercado, el tipo de bienes y servicios que se comercian, y el grado de transparencia de la información. También son relevantes las barreras de entrada o salida; en la ***competencia perfecta*** no existen barreras, mientras que en la ***competencia imperfecta***, sí.

En un principio, consideremos el caso de un mercado donde existe un solo oferente de un bien. Esto puede darse cuando se produce una innovación y aparece el oferente de un bien nuevo en el mercado. Estamos, entonces, en presencia de un ***monopolio***. Debido a la ausencia de una competencia directa, el monopolista puede procurar precios relativamente más altos que en una situación competitiva. Puede es-

tructurar su oferta, por ejemplo restringiéndola, comparada con una situación competitiva. De tal manera, al enfrentar una demanda dada con una menor oferta, el precio de venta de equilibrio será mayor, y obtendrá un beneficio monopólico mayor. Mientras que los consumidores deberán pagar un precio más alto, comparado con la situación donde existen otros competidores.

Esta capacidad del monopolista se ve a la vez limitada por ciertos factores. Por un lado, la existencia de competidores potenciales que puedan entrar al mercado para aprovechar precios altos. Otro aspecto que debe tener en cuenta el monopolista es que los consumidores siempre tienen la posibilidad de optar por comprar otros bienes que satisfacen sus necesidades de modo similar (*bienes sustitutivos*). Sin embargo, los consumidores no siempre consideran que un producto puede ser reemplazado por otro, de modo que este proceso de mercado tiene un efecto limitado. Cuando existe libre comercio con el exterior, el consumidor tiene, además, la posibilidad de sustituir bienes nacionales por bienes extranjeros.

La situación cambia en el momento en que otras empresas inician la producción. Un grupo pequeño de oferentes forma un ***oligopolio***. En este tipo de mercado, por contraste con el monopolio y la competencia perfecta, el proceso de mercado se resuelve a través de juegos estratégicos entre los participantes. Cada acción de un oferente, por ejemplo una baja de precios, tiene un impacto tan fuerte sobre el éxito de los otros pocos competidores que impulsa una reacción inmediata; igualmente una baja de precios u otras mejoras de la oferta. Esta situación se da, por ejemplo, en mercados como el automotriz, las bebidas gaseosas, etc.

La existencia de pocos competidores en el oligopolio y su característico comportamiento estratégico puede dar lugar a la existencia de acuerdos de precios. Estos acuerdos se denominan *colusión*, que puede ser tácita o abierta. Una colusión abierta se denomina *cártel*, como por ejemplo la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo). En estos casos, los competidores se reúnen para regular la producción de tal modo de regular los precios. La influencia de estos acuerdos sobre los precios y el mercado nunca es completa, pero ejercen una in-

fluencia importante. Como limitan la competencia en el mercado, son supervisados, y en ciertos casos sancionados, por las políticas de ***defensa de la competencia***.

Si, por el contrario, el número de oferentes en un mercado es muy alto, las decisiones de una empresa individual casi no afectan los resultados generales. Esta situación se denomina ***polipolio*** y tiene dos formas básicas, la competencia perfecta y la competencia monopolística.

En la ***competencia monopolística*** existe un gran número de oferentes y demandantes, existen pocas barreras de entrada o salida y no existe un control total sobre el precio del bien o servicio. Sin embargo, el producto es diferenciado (a veces debido a las marcas o la publicidad), por lo que se produce un cierto grado de control sobre el precio por parte del oferente. Los ejemplos típicos de este tipo de forma de mercado son los restaurantes, los negocios de vestimenta, calzado, los servicios en las grandes ciudades, etc.

La situación de ***competencia perfecta*** se da cuando ningún comprador o vendedor tiene poder de mercado, es decir que no tienen ningún margen de influencia sobre el precio. Las características de los mercados de competencia imperfecta son la existencia de gran cantidad de oferentes y demandantes, un producto homogéneo (es decir que no se diferencian entre sí), y de información perfecta. Dado que las condiciones para la existencia de la competencia perfecta son tan estrictas, existen pocos ejemplos, como los mercados de bienes agrícolas o materias primas (denominados generalmente *commodities*, en referencia a su homogeneidad de características).

I.10.2. Mercados abiertos y acceso al mercado

Como hemos visto más arriba, la competencia es un requisito económico esencial para el funcionamiento del mercado. Ahora bien, el desarrollo de la competencia depende en gran medida de la facilidad o dificultad con la que una empresa nueva logra acceder a un mercado existente. El ***acceso al mercado*** de una nueva empresa puede verse impedido, por ejemplo, porque las empresas que ya operan en el mer-

cado son las únicas que disponen de los factores de producción requeridos (por ejemplo, personal altamente calificado) o han conseguido *fidelizar* a los clientes.

Sin embargo, si el acceso al mercado no implica un problema significativo, ni siquiera el monopolista puede exigir precios excesivos. Siempre debe tener en cuenta la posibilidad de que nuevas empresas lo desplacen con precios más bajos. En estos mercados, la competencia nace con los *competidores potenciales*, que no hacen otra cosa que esperar su oportunidad para entrar al mercado. De esta manera, aun no existiendo competidores efectivos, se mantienen los efectos de control e incentivo de la economía de mercado.

El carácter abierto de un mercado tiene siempre dos connotaciones: por un lado, la posibilidad de *libre entrada* al mercado (sin barreras de acceso); por otro lado, la *libre salida* del mercado (sin barreras de salida). Cada participante potencial debe tener la posibilidad de entrar al mercado como nuevo competidor, ya sea a través de una ampliación geográfica del mercado, de una diversificación de los productos o de la creación de una nueva empresa. Además, cada empresa ya presente en el mercado debe tener la posibilidad de volver a retirarse, sea por razones personales o aspectos relacionados con el mercado. Es decir que en un régimen de competencia que funcione adecuadamente, se quiere lograr que no existan barreras de acceso o de salida para los participantes potenciales y reales del mercado.

Se trata de un aspecto importante porque las ***barreras de mercado*** de cualquier tipo impiden que se incremente la eficiencia generada por los nuevos competidores potenciales, a la vez que contrarrestan el afán de rendimiento que surge con el riesgo latente de ser desplazado del mercado. La libertad de entrada y salida del mercado, en cambio, ejerce una presión deseada sobre la competencia de precios y costos y, por consiguiente, los beneficios de las empresas.

Esto a la vez obliga a las empresas a observar una conducta económica racional, es decir, dar el mejor uso posible a los recursos económicos, lo que se denomina *asignación óptima* de los factores. Todo ello implica la rápida adecuación de los productos a los deseos de los

consumidores y la adaptabilidad de la producción a los datos económicos, como innovaciones en los procedimientos, productos, medios de financiamiento, métodos de venta y conceptos de marketing. Como consecuencia, se logra un mejor cumplimiento del objetivo propio de todo el proceso de producción y competencia, que es el abastecimiento óptimo de la demanda final, es decir, del consumidor.

I.10.3. Barreras de entrada y de salida

Sin embargo, en la realidad, el éxito de la competencia se ve frecuentemente obstaculizado por barreras de mercado. Son de especial incidencia las ***barreras de entrada***. Por barreras de entrada se entiende en general cualquier factor que dificulta a una nueva empresa hacer su ingreso en un mercado. Las barreras de entrada restringen la competencia en un mercado. A medida que un mercado tiene mayores barreras de entrada y de salida, tiende más fácilmente al monopolio. Y, por el contrario, en los mercados donde las barreras de entrada no son significativas suele haber más competidores.

Se suele distinguir entre barreras estructurales y barreras estratégicas. Entre las barreras de acceso *estructurales* se pueden nombrar factores como desventajas derivadas del tamaño de la empresa, desventajas absolutas de costos, existencia de economías de escala (se producen más unidades de un bien, por lo que los costos unitarios son menores), costos de investigación y desarrollo, alto monto de la inversión inicial, situaciones irreversibles o fases desfavorables de mercado en las cuales la demanda deja de crecer efectivamente.

Entre las barreras *estratégicas* que dificultan el acceso al mercado cabe mencionar como factores importantes la capacidad ociosa, prácticas restrictivas como acuerdos informales, el *dumping* de precios, los acuerdos exclusivos con distribuidores, acceso a materias primas, la diferenciación de los productos (publicidad y marcas establecidas) o la integración vertical. Todos estos factores contribuyen a que al nuevo competidor se le haga más dificultoso competir con los precios existentes en el mercado.

Las ***barreras de salida*** son obstáculos en el proceso por el cual una empresa intenta retirarse de un mercado particular. Como consecuencia de su existencia, se atrasa la reducción de capacidades ociosas y se impide la adaptación rápida de la oferta a una demanda decreciente. Los recursos quedan atrapados en producciones que ya no son necesarias para abastecer el mercado. Sin embargo, las barreras de salida aumentan la competencia en un mercado, puesto que las empresas están dispuestas a permanecer más tiempo y dejar caer sus beneficios y precios por más tiempo.

Entre las barreras *estructurales* cabe mencionar los costos afrontados inicialmente y de modo irreversible en las plantas de producción específicas (*sunk costs*), el elevado costo de indemnización a los despedidos y la existencia de costos de penalización por el incumplimiento de contratos. Son barreras de salida estratégicas la imagen de la empresa, otras posibilidades de venta de los productos o el acceso a los mercados financieros.

Además de las barreras de mercado resultantes de las decisiones directas de los sujetos económicos, hay que tener en cuenta las *barreras institucionales* de mercado, basadas en leyes estatales, decisiones oficiales o situaciones históricas. Entre las barreras *estructurales* que dificultan el ingreso al mercado cabe destacar la legislación en materia de derecho comercial y de sociedades, el régimen de patentes y licencias, y el control de fusiones. En lo referente a la salida del mercado, las barreras estructurales pueden manifestarse en forma de disposiciones sociopolíticas, como los planes sociales en caso de insolvencia (falta de liquidez y quiebra).

Son ejemplos de barreras *estratégicas* institucionales los reglamentos, prohibiciones de fusión y trabas comerciales (acceso al mercado) y las subvenciones o una política de persuasión moral (*moral-suasion*) ejercida por los sindicatos, políticos e instituciones estatales en caso de despidos inminentes de los trabajadores, por mencionar un ejemplo.

A diferencia de las barreras de mercado resultantes de las decisiones de los sujetos económicos privados, las barreras instituciona-

les pueden también ser utilizadas como instrumento de la ***política de ordenamiento*** y, con ello, de la Economía Social de Mercado. Las barreras de mercado institucionales pueden ser levantadas y también eliminadas por los niveles de decisión política, por ejemplo por motivos sociopolíticos. Esta facultad obliga a la economía a evaluar la utilidad práctica o la inutilidad de determinadas barreras de mercado institucionales.

I.10.4. Defensa de la competencia

No plantea ningún problema un mercado en el que cualquier oferente nuevo (competidores potenciales) puede, en todo momento, acceder a un mercado, es decir, cuando se trata de un *mercado abierto* en razón de un bajo nivel de barreras de acceso. En estos mercados, los oferentes actuales no tienen la posibilidad de restringir la competencia e incrementar los precios, porque se verían rápidamente desplazados por los competidores recién llegados. Por lo tanto, en este caso no se necesita encarar una ***política de competencia*** especial.

Esta situación se presenta cuando, por ejemplo, la fabricación de ciertos bienes exige una inversión inicial elevada, de modo tal que un solo productor puede proveer un mercado particular con el bien o servicio en cuestión a un precio más bajo que si la oferta proviniera de un número mayor de proveedores. En estas situaciones, que se denominan ***monopolios naturales***, la forma de provisión monopólica se convierte en necesidad económica.

En la realidad, los oferentes potenciales se enfrentan a menudo a importantes barreras económicas y aun legales para el ingreso a los mercados. En esta situación, lo importante es mantener la rivalidad entre los oferentes actuales. Para lograrlo, la política de competencia tiene que impedir que estos oferentes concluyan acuerdos que restrinjan la competencia –por ejemplo, en forma de *cárteles o fusiones*. En caso contrario, y aun si el número de empresas en un mercado es grande, como en el caso del *polipolio*, la competencia podría ser eliminada en detrimento de los consumidores.

La competencia se ve todavía más amenazada cuando el mercado está en manos de pocas empresas, caso llamado *oligopolio*, capaces de llegar a acuerdos –no formalmente suscritos o acordados, por ejemplo mediante llamadas telefónicas o reuniones del sector. Si el número de oferentes, en condiciones por demás idénticas, se reduce aún más, incluso puede darse la situación de que las empresas tengan un comportamiento solidario sin haberlo acordado anteriormente (oligopolio estricto). En caso de que uno de los oferentes suba sus precios, los otros lo imitan *espontáneamente*. Así, las empresas terminan comportándose casi como ***monopolios*** y es posible que el Estado se vea obligado a intervenir en la estructura del mercado con el fin de incrementar el número de oferentes. Es decir que se facilitaría el acceso a los recién llegados o, en caso extremo, se desmembrarían los grupos económicos establecidos para restablecer las condiciones de competencia.

Palabras clave

Competencia perfecta
Competencia imperfecta
Monopolio
Oligopolio
Cártel
Polipolio
Competencia monopolística
Acceso al mercado
Barreras de mercado
Política de ordenamiento
Política de competencia
Monopolio natural

I.11. Teoría de la oferta y de la empresa

I.11.1. Mercado y proceso productivo

Una ***empresa*** es una forma de organización adoptada por un grupo de personas para producir bienes y servicios. A través del mercado y de su sistema de formación de precios, la actividad económica de las personas es orientada a la *utilización eficiente* de los factores de producción escasos. La competencia obliga a los productores y vendedores a reducir los precios que piden por sus productos y, por lo tanto, impulsa la búsqueda de una ventaja a través de la reducción de los ***costos de producción***.

Para reducir los costos las empresas pueden adoptar los procesos de producción más racionales de los competidores (*imitación*) o desarrollar procedimientos novedosos aún más eficientes (*innovación*). Gracias a ello obtendrán un mayor beneficio, dados los precios de los bienes en un determinado momento.

Por un lado, esto conduce a aumentar la producción de bienes que permiten obtener un mayor margen de ***ganancia*** porque son más solicitados por los compradores. Por otro lado, las empresas abandonan la producción de bienes que generan pérdidas y destinan los factores de producción liberados en este proceso hacia aplicaciones más *económicas*.

El éxito de una empresa no depende únicamente del precio de los bienes que ofrece, sino también de otros aspectos, como la calidad de sus productos, la organización de la venta y distribución, el servicio, etc. Por consiguiente, los oferentes deben procurar una combinación favorable de estas características para satisfacer la demanda de la mejor manera posible.

La función principal de una empresa es su capacidad de comercializar, en condiciones de competencia, productos y servicios en los mercados. Para lograrlo, necesita contar con ventajas comparativas, que pueden darse por diversos motivos: como el producto, la técnica de fabricación, los costos de producción y la calidad del servicio; los canales de distribución, la imagen del producto y la marca; o la capacidad permanente de innovación de los bienes y servicios.

I.11.2. Oferta y organización empresaria

La teoría de la oferta en el mercado se basa en una descripción con respecto al funcionamiento de las empresas. A este respecto existe un primer enfoque que consiste en la extensión de la *maximización de utilidad*, que en este caso adoptaría la forma de la ***maximización de beneficios*** por parte del propietario de la empresa. Siendo una definición básica del beneficio, la diferencia entre los ingresos corrientes y los costos o egresos corrientes

$$\mathbf{B = I - C}$$

B = beneficio, I = ingresos, C = costos

Esta concepción implica la suposición de que para poder maximizar el beneficio, el propietario o los propietarios tratarán de cumplir todas las condiciones del buen desempeño de la empresa. A esta perspectiva también se la denomina ***enfoque de los accionistas*** (*stockholders*). Esto implica, por ejemplo, contratar administradores y trabajadores idóneos y remunerarlos adecuadamente, comprar los insumos y bienes de capital para producir los bienes, maximizar las ventas en el mercado, cumplir las leyes, pagar los impuestos, mantener un proceso de producción que no tenga un impacto desfavorable en el

medioambiente, tener una adecuada política de financiamiento, de proveedores, etc.

Sin embargo, si bien esto puede darse, existen circunstancias concretas en las que existe una diferencia entre la maximización de utilidad y el correcto desempeño en todas las actividades implicadas para el desenvolvimiento de la empresa. En este sentido se ha desarrollado un enfoque denominado ***enfoque de los participantes*** (*stakehoders*), que enfatiza la optimización de la actividad de la empresa como un proceso de balance entre los intereses de todos los grupos involucrados, ya sean internos (accionistas, administradores, empleados, etc.) o externos (proveedores, acreedores, Estado, sociedad civil, medioambiente, etc.). Según este enfoque, el beneficio de los accionistas es relevante, pero dentro del contexto en el que todos los demás grupos que participan en el funcionamiento de la empresa también vean satisfecha su contribución y remuneración.

En otras palabras, se sostiene que en un sistema basado en los mercados, el principal objetivo de la empresa es la *maximización de las ganancias*. Sin embargo, se indica también que el principio de la maximización de las ganancias no debe perseguirse en forma indiscriminada, sino tomando en consideración *condiciones secundarias* como, por ejemplo, la satisfacción del cliente, la responsabilidad social frente al personal, el respeto de normas de medioambiente, etc., como queda enfatizado en el segundo enfoque.

I.11.3. Liderazgo empresarial

Es así como mejor podemos encarar la tarea de describir el rol y la función del empresario y de la dirección de una empresa. Desde el punto de vista de la perspectiva de los *accionistas* estos controlan la empresa simplemente revisando la ecuación de utilidad. Desde el punto de vista del de los *participantes* el *rol del* ***empresario*** se destaca como el del líder de un conjunto de personas con diversas tareas que obtiene su beneficio en la medida en que logra la adecuada colaboración de todos los involucrados, haciendo que cada uno aporte de sí y sea reconocido y retribuido en consonancia.

Desde el punto de vista de la evolución histórica, la función de liderazgo empresarial puede seguirse a través de cómo estas funciones fueron variando en el tiempo. En un principio, el término empresario se refería exclusivamente a la persona que se encargaba de la dirección de la empresa y que a la vez era su dueño o propietario. Este *empresario* dirige su empresa en forma independiente y asume el *riesgo empresarial* al responsabilizarse con el capital invertido o con todo su patrimonio privado.

Después del surgimiento de las *sociedades anónimas* en el siglo XIX se creó la forma del *empresario empleado o gerente*. El gerente también cuenta con amplio poder de decisión, pero toma sus decisiones por cuenta y riesgo ajenos. Con la opción de acciones (remuneración que permite escoger entre un sueldo en dinero o acciones de la empresa), el gerente puede también convertirse en copropietario o socio de la empresa. El control de la dirección de la empresa incumbe al *Consejo de Supervisión* y tiene la atribución de supervisar la dirección y, eventualmente, reemplazar a sus responsables.

Tanto legal como formalmente, el control de la empresa y de sus directivos incumbe al Consejo de Supervisión como verdadero órgano de gobierno de la empresa (*corporate governance*). Por lo general, el Consejo de Supervisión es designado anualmente por la asamblea general de accionistas. En la medida en que se abren los mercados financieros internacionales, el control real de las empresas se ejerce también a través de los informes financieros y un sistema de información transparente para los mercados de capitales.

El ***empresario*** es una persona en posesión de una empresa o emprendimiento, que asume la responsabilidad por los riesgos y el resultado de su operación. El empresario es un agente económico que combina los factores de producción de forma eficaz y eficiente. Esto requiere el uso de cualidades como la inteligencia, el conocimiento, la creatividad y la iniciativa. La conducción de las empresas suele ser dificultosa e implica riesgos; por lo tanto, el empresario debe estar sujeto a correrlos. Los empresarios crean valor ofreciendo nuevos bienes o servicios, o de formas nuevas. Suelen ser individuos inclinados a *acep-*

tar riesgos personales, profesionales o financieros para aprovechar una oportunidad.

El mayor activo que despliegan los empresarios es su ***capacidad innovadora***, que les permite, en una economía de mercado, mejorar los resultados de su empresa gracias a la iniciativa, a la voluntad de rendimiento y a la capacidad para asumir riesgos. La implementación de inventos, la innovación permanente de productos y procesos de producción, así como la apertura de nuevos mercados, cuentan entre las funciones primarias de los empresarios. La capacidad de imponerse, la creatividad, las facultades organizacionales y de liderazgo personal, son algunas de las competencias principales de un empresario.

Sin embargo, la innovación económica y el *cambio estructural* no excluyen la pérdida temporal de puestos de trabajo que han perdido su rentabilidad. La competencia y el proceso de selección del mercado ofrecen, no obstante, las mejores oportunidades para volver a un alto nivel de empleo y conservar la competitividad gracias a una alta dinámica innovadora, una nueva competitividad y el crecimiento económico.

En la actualidad, con el proceso de globalización y el desarrollo de los sistemas de información y comunicaciones, la *responsabilidad socioeconómica* del empresario se desarrolla en un nuevo contexto. Nuevas formas internacionales de producción y modelos de negocio, así como la competencia a nivel mundial, contribuyen a que los países compitan cada vez más por atraer industrias e inversiones. La aceleración de los procesos de decisión tiene que ser sostenida por jerarquías empresariales más ágiles. En condiciones de competencia tan difíciles, el éxito sustentable de una empresa no puede lograrse en contra de la voluntad de los trabajadores.

I.11.4. Contabilidad y cálculo de la ganancia

La ***contabilidad***, como sub-disciplina de las ciencias de la administración de empresas, es el registro cuantitativo de hechos económicos en un determinado momento. Para definir y delimitar los flujos de productos y servicios y los flujos financieros de una empresa se han

definido términos que se utilizan también en el lenguaje corriente. En particular, se distingue entre cuatro *rubros*: *Cobros y pagos, Ingresos y egresos, Gastos e ingresos, Beneficios y costos.*

Los ingresos y costos son la base de la contabilidad del *cálculo costo-beneficio*. El cálculo costo-beneficio es parte de la contabilidad interna, no regulada por la ley. Cada empresa puede concebirla a su manera y no está disponible para personas externas. Las ventas son la generación valorada de bienes por parte de la empresa durante un período determinado, mientras que los costos son el consumo valorado de bienes por la empresa; el saldo se llama *resultado operativo*.

Como hemos visto, la empresa determina la ganancia a través del cálculo de sus costos operativos con el fin de verificar si ha sido exitosa con los productos fabricados o servicios prestados a los precios de mercado. El *rol de la ganancia* es fundamental para el funcionamiento de la empresa. Generalmente constituye la base para la remuneración variable de los directivos, el pago de dividendos a los accionistas de una sociedad anónima y el monto de los impuestos que deben tributarse al fisco. Las ganancias también se calculan para informar a quienes tienen intereses en la empresa y a la opinión pública sobre la situación económica de la empresa. Los sindicatos, por ejemplo, deciden sus reclamos salariales en parte de las ganancias de la empresa, los empleados sacan sus conclusiones en cuanto a la seguridad de su puesto de trabajo y los bancos consideran el nivel de ganancias a la hora de otorgar un crédito.

Las ganancias se determinan según diferentes *métodos de cálculo*. En la contabilidad externa, la ganancia es el superávit de los ingresos frente a los gastos. Entre las ganancias se cuentan, básicamente, todos los saldos (positivos) de los rubros básicos de la contabilidad empresarial, es decir, de los cobros/pagos, ingresos/egresos, utilidades o beneficios/costos. El ***estado financiero*** no sólo incluye el balance, que debe reflejar el patrimonio de la empresa, sino también el llamado *estado de resultados,* que refleja cuáles fueron los factores que determinaron el éxito. A diferencia del balance, que presenta un cálculo de existencias a una fecha precisa, el estado de resultados es un cálculo de flujo a lo largo de todo un año.

El estado de resultados debe indicar si se ha alcanzado el objetivo de toda empresa privada, que es el de generar ganancias. Para obtener una visión más clara del éxito de las actividades propias de una empresa, se recurre frecuentemente al ***resultado operativo***. El resultado operativo se calcula depurando el superávit anual de rubros extraordinarios no causados por la actividad empresarial, rubros irregulares, no periódicos y gastos no directamente relacionados con el objetivo de la empresa.

Además del concepto de ganancia del derecho comercial y de la contabilidad de costos y beneficios se discuten también concepciones teóricas. De acuerdo con la teoría de la ganancia económica, sólo se puede hablar de ganancia si el llamado ***valor capitalizado*** de la empresa es más alto al fin del ejercicio económico que al inicio del mismo. El valor capitalizado de una empresa se calcula como valor efectivo de todos los flujos de pago futuros, es decir que los flujos de pago futuros son sometidos a la deducción de un tipo de interés calculado según el período analizado. Se consideran como ganancia únicamente los valores generados más allá de los montos requeridos para garantizar el valor global de la empresa.

Para saber si una empresa trabajó de manera rentable en un ejercicio económico transcurrido, resulta útil analizar e interrelacionar los datos contenidos en el estado de resultados. El análisis de los estados financieros emprendido con el fin de conocer la situación y el desarrollo económico de una empresa es llamado ***análisis del balance*** o, más correctamente, análisis del estado financiero. En el marco de este análisis se generan indicadores que permiten realizar comparaciones económicas también entre empresas de diferente tamaño. Para poder evaluar las ganancias se suele recurrir al balance y al estado de resultados para calcular los indicadores de rentabilidad del capital contable, rentabilidad total y rentabilidad de las ventas.

I.11.5. Tipos de empresas y sociedades

Mientras que las ***empresas de propiedad privada*** suelen perseguir fines de lucro y sus dueños asumen el riesgo y la responsabilidad em-

presarial, existen ***empresas públicas*** de derecho público, que se orientan hacia el cumplimiento de un mandato público de atención y servicios. En este caso es el Estado, en cualquiera de sus distintos niveles, es decir, en última instancia el contribuyente, el que asume el riesgo y la responsabilidad.

Con frecuencia, las palabras empresa y sociedad son utilizadas como sinónimos. Desde el punto de vista de la administración de empresas, el término ***sociedad*** hace énfasis en el *aspecto financiero y legal* (perspectiva externa). Al hablar de ***empresa*** se hace más bien referencia a los *aspectos técnico-administrativos* de la unidad económica (perspectiva interna).

La *Ley de sociedades* trata sobre las empresas y compañías, su forma de organización y sus características desde el punto de vista jurídico. En este sentido la empresa es una persona jurídica, una personería legal separada. Con respecto a las posibles *formas jurídicas*, se distingue entre empresas individuales, sociedades personales y sociedades de capital.

Las *empresas individuales* se caracterizan por el poder de administración único del empresario, que responde ilimitadamente (con su patrimonio comercial y privado) por sus obligaciones. La propiedad implica también obligaciones sociales; las decisiones empresariales no pueden tomarse en forma arbitraria.

Las ***sociedades de personas*** deben tener por lo menos dos socios. También aquí la propiedad del capital y la dirección de la empresa suelen estar en manos de la misma persona. A excepción de los socios comanditarios de una ***sociedad en comandita*** (responsabilidad limitada al monto de la participación), los socios se responsabilizan igualmente con todos su bienes. Entre las ***sociedades de capital***, la responsabilidad se limita al patrimonio de la sociedad como persona jurídica. Con frecuencia, el capital y la administración de la empresa están en manos distintas.

Para acceder a los mercados internacionales se desarrollan además nuevas formas de organización, como por ejemplo los *joint ventures* (varias empresas fundan una empresa conjunta) o alianzas estratégicas, en las cuales, muchas veces, ya no se puede partir de la unidad económica o jurídica del negocio.

Palabras clave

Empresa
Costos de producción
Ganancia
Maximización de beneficios
Enfoque de los accionistas
Enfoque de los participantes
Empresarios
Innovación
Contabilidad
Resultado operativo
Estado financiero
Valor de capitalización
Balance
Tipos de empresas
Privadas
Públicas
Sociedades de personas
Sociedades en comandita
Sociedades de capital

Sección 2: Concepto de Economía Social de Mercado

I.12. Marco de ordenamiento económico

I.12.1. Orden económico y política de ordenamiento

La manera más sencilla de mostrar la importancia del concepto de ***orden económico*** es compararlo con las reglas de un juego. Cualquier juego que usemos como ejemplo (fútbol, tenis, cartas, etc.) se basa en cierto conjunto de reglas que deben ser conocidas por los participantes antes de comenzar. Estas reglas contienen pautas acerca de lo que los participantes deben o pueden hacer. De la observancia de las reglas, junto con la iniciativa y decisiones de los participantes, surgen el desarrollo y los resultados posibles del juego.

Del mismo modo, cualquier organización del sistema económico se basa en una serie de *reglas y pautas* que, junto con las decisiones de los integrantes o participantes, determinan los resultados económicos de una determinada sociedad.

En este sentido, un determinado rendimiento del sistema económico está relacionado con la *capacidad, iniciativa y calidad de las decisiones* de los participantes, pero también con la calidad y respeto de las reglas y pautas que dan un marco a la actividad económica. De este modo, hay sistemas en los que es necesario aumentar la capacidad de los participantes (*capital humano*) y hay sistemas en los que falla ya sea el diseño, o el respeto de las pautas del sistema económico.

En la Economía Social de Mercado, la coordinación de las iniciativas descentralizadas de cada uno de los participantes dentro del marco establecido es provista por el *proceso competitivo* que se desarrolla dentro de los mercados, mientras que una de las principales *funciones del Estado* consiste en definir las reglas de juego a las que deben atenerse los agentes económicos.

I.12.2. *Constitución económica*

Existen reglas formalmente sancionadas que rigen el desempeño de la economía y que, por lo tanto, están dadas en la forma de *leyes de derecho público y privado*. Por ejemplo, hay normas con influencia en el sistema económico que constan en la Constitución, en el derecho administrativo, financiero, tributario, etc. La relación del derecho privado con la economía es especialmente clara en las leyes de propiedad, los contratos, las leyes de sociedades, derecho laboral, patentes, etc.

El conjunto de *reglas formales* constituye lo que en el sistema de la Economía Social de Mercado se denomina ***constitución económica***, es decir, el marco jurídico-legal que enmarca el funcionamiento económico. La *constitución económica* pone de manifiesto la importante relación existente entre el *sistema económico* y el *sistema jurídico-político*.

Son importantes, asimismo, las *reglas o normas informales*. Estas son pautas de conducta, generalmente no escritas, que surgen a través del transcurso del tiempo. Es decir que están compuestas por las costumbres, los valores y la cultura de una determinada sociedad.

La importancia de estas normas formales puede desprenderse del estudio comparativo de casos, donde de la aplicación de leyes o normas formales idénticas en dos sociedades diferentes se pueden obtener resultados diferentes. Estas pautas de conducta informales, que no están codificadas, ponen de manifiesto la relación entre el *sistema económico* y la *cultura* de una determinada sociedad, relación que no siempre ha sido justamente reconocida.

Para que las reglas y reglamentos del sector económico adquieran carácter obligatorio deben estar acompañados de sanciones, para asegurar su efectivo cumplimiento. Aquí se observa claramente la *interdependencia* entre el sistema económico, el sistema político (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo) y el sistema jurídico (Poder Judicial). Pero igualmente existe una interconexión estrecha con las pautas morales predominantes en una sociedad, un código que no necesariamente esta fijado directamente por ley expresa pero que no deja de orientar el comportamiento individual.

Contando con este enfoque, puede argumentarse que la *Economía Social de Mercado* es una teoría integral para el ordenamiento de un sistema económico. En este sentido, está emparentada y es antecesora de los desarrollos actuales de la teoría económica centrados en estudiar los arreglos institucionales que dan un marco de operación o moldean las acciones económicas (enfoque de *Economía institucional*).

I.12.3. *Ordenamiento económico* y escasez

Todo sistema económico, ya sea que esté correctamente constituido o no, depende de un ordenamiento. El objetivo fundamental de un ordenamiento económico es la producción y distribución de una adecuada *cantidad y calidad de bienes y servicios* para los miembros de una sociedad. Esto implica responder al problema central de la economía que, como hemos visto en la parte dedicada a la introducción de los principios económicos, es la *escasez*.

Para responder a este problema de la manera más conveniente, la organización económica de los países con mejor desempeño económico se ha basado en la *división del trabajo* a partir de la *especialización*. La especialización, a la vez, implica la necesidad de efectuar una serie de intercambios. Tanto la especialización como el intercambio, que se han profundizado y ampliado, respectivamente, desde los tiempos de la Revolución Industrial hasta hoy, implican una cada vez mayor complejidad de la organización y, por lo tanto, del ordenamiento económico.

El desarrollo de este proceso ha traído asociado un aumento de las interrelaciones y, por consiguiente, la reducción de la claridad para percibir el conjunto, lo que hace cada vez más dificultosa la organización y supervisión del sistema económico como un todo.

Si bien esta tarea de ordenamiento se hace más dificultosa, paralelamente cobra mayor importancia su correcto funcionamiento, que se hace imprescindible a medida que la economía se desarrolla y expande. Es así que el marco de ***ordenamiento económico*** se constituye en una *condición previa fundamental* para el adecuado funcionamiento de una economía altamente especializada y basada en la división del trabajo. Lo que equivale a decir una economía altamente productiva y que brinda un nivel de vida elevado a su población.

I.12.4. Principios, instituciones y políticas económicas

Los sistemas de organización económica están compuestos por una serie interrelacionada de ***principios, instituciones y políticas económicas*** concretas. La necesidad imperiosa de basar en ***principios*** un sistema económico-institucional para organizar una economía surge de la necesidad de estabilidad inherente a estos sistemas. En caso contrario, toda la estructura institucional y la política económica podrían quedar a merced de soluciones pragmáticas que pueden resultar, en el corto plazo, correctas o erradas al azar, y que no pueden perdurar en el mediano y largo plazo.

Las ***instituciones*** son pautas de conducta, en este caso económicas, que son formalizadas en leyes o codificadas (formales), o en forma de comportamientos tradicionales o consuetudinarios (informales). Son pautas porque seleccionan ciertas conductas que se consideran buenas y útiles de otras que no lo son.

Asimismo, las instituciones implican autoridades, elegidas en forma consensuada y con períodos de ejercicio limitados –en un sistema democrático–, que están encargadas de interpretar las normas implícitas, aplicarlas y juzgar en los casos concretos el seguimiento o desvío de las mismas. Por lo tanto, las instituciones deben estar basadas sobre

valores y principios, que a la vez son los que dan forma al proceso de búsqueda de soluciones en el mediano y largo plazo y proveen un marco para las políticas económicas más concretas.

Frente a los diversos contextos, las ***políticas económicas*** pueden y deben implicar ajustes basados en la dinámica económica y la adaptación a nuevas situaciones. Sin embargo, asimismo, deben estar basadas en los principios y dentro del marco institucional consensuado. De lo contrario, sobre todo en los casos en que son orientadas a solucionar urgencias contingentes, no tardan en manifestarse contraproducentes, como algunas experiencias históricas ponen de manifiesto. Puede suceder que se solucione una urgencia mayor con medidas de corto plazo, pero si se vulneran las instituciones y, lo que es peor, los principios y valores contenidos en ellas, en el mediano o largo plazo se vuelve a incurrir en una nueva urgencia (la historia reciente de la política económica argentina tiene varios ejemplos, como el abuso de la política activa durante la segunda mitad de los años ochenta y el control de la inflación por medio de la convertibilidad en los noventa).

I.12.5. Ordenamiento económico y competencia de sistemas

Como hemos visto en la parte dedicada a la teoría del mercado, desde el punto de vista de la organización económica existen sólo dos posibilidades conceptualmente diferentes de resolver el ***problema del ordenamiento económico***: por un lado, la *economía de mercado* y, por otro, la *economía planificada*. Es decir, mediante un sistema donde privan las decisiones y voluntad de los participantes o mediante uno donde privan las decisiones y voluntad de la autoridad. Todos los demás sistemas son variaciones o grados intermedios de estos dos principios.

Desde el punto de vista de la realidad económica actual, y a partir de la constatación de los problemas del sistema de *planificación central*, quedó en pie un solo principio teórico de organización: el de la economía de mercado. Sin embargo, el sistema de mercado puede presentar

distintas características según las distintas normas y pautas tanto formales como informales que enmarcan su accionar. Asimismo, al producirse diferentes combinaciones de principios, instituciones y políticas, se da lugar a *sistemas de economías de mercado* que presentan características específicas.

Estas diferentes configuraciones de economías de mercado producen resultados y efectos distintos por los que pueden ser comparadas. Asimismo se puede presentar, y de hecho se ha ido produciendo, una competencia entre los diversos sistemas de organización. En la actualidad, la ***competencia de los órdenes económicos*** es un tema muy relevante.

En definitiva, se trata de una competencia entre sistemas o modelos de mercado. En una economía internacional abierta, sometida al proceso que se ha denominado ***globalización***, en la que los capitales, el trabajo y los bienes y servicios pueden circular libremente más allá de las fronteras nacionales, los Estados enfrentan cambios en la competencia por atraer los factores de producción móviles, especialmente las inversiones. Estos cambios en la competencia internacional afectan en buena medida el poder regulador de los Estados mismos.

En una ***economía abierta***, con una movilidad de los factores creciente ya sea real o potencial, los Estados están sometidos a una competencia más intensa que los obliga a la larga a mejorar su oferta de servicios; en este caso, mejorar el sistema regulador. Las mejoras institucionales pueden ser innovaciones o imitaciones de las reglamentaciones que han demostrado su eficacia en otros países. En todos los casos, para ser efectivas implican una dosis importante de adecuación a las pautas locales.

Dentro de este contexto, los *votantes* pasan a transformarse en demandantes nacionales del bien público denominado *reglas institucionales*, las cuales configuran un determinado sistema de ordenamiento económico. Por otra parte, ellos mismos son también participantes móviles del mercado, como lo son los trabajadores, los inversionistas, etc. Si su reclamo por que sean derogadas ciertas condiciones desfavorables

para ellos no es escuchado, tienen la opción de emigrar. La emigración implica fundamentalmente una transferencia de capital humano e inversión financiera hacia un tercer país con condiciones más favorables y una mayor demanda de bienes y servicios del exterior.

Desde el punto de vista de los principios más generales, o sociopolíticos, se puede realizar una cierta clasificación de los modelos de economías de mercado. Como hemos señalado, a pesar de que todas las economías de mercado son economías de intercambio organizadas empresarialmente, existen varios ideales, con sus respectivos modelos de ordenamiento real. Esto se debe a la diferente ponderación de los objetivos sociopolíticos básicos de la *libertad individual* y ***justicia social***, es decir, que en última instancia se remiten a la relación apropiada entre competencias privadas y regulaciones por parte del Estado.

Por un lado se encuentra el *modelo liberal*, que postula los valores de la libertad individual y la responsabilidad personal, la propiedad privada, el empresariado libre y la competencia. Este enfoque desconfía de las políticas o instituciones desarrolladas para impulsar la justicia y la equidad social por considerarlas limitativas del principio de libertad. En este sentido, propone un rol mínimo por parte del Estado en la economía, tanto en sus funciones reguladoras como en las funciones sociales.

Por otro lado está el *modelo bienestarista*, que si bien acepta la propiedad privada y la economía de mercado, pone su acento en los principios de justicia y de seguridad social, lo que lleva a amplias competencias estatales en materia de regulación y corrección de los procesos de mercado. En este caso se recarga la capacidad del sistema económico con regulaciones y con una carga impositiva importante, lo cual restringe el rendimiento y limita la libertad de acción de los actores.

Por último existe el ***modelo de la Economía Social de Mercado***, que se ubica entre estas dos posiciones. Cuyo núcleo central es el reconocimiento de los dos valores, tanto la libertad como la justicia social, y la búsqueda permanente de un balance entre ambos.

Palabras clave

Orden económico
Constitución económica
Ordenamiento económico
Principios
Instituciones
Políticas económicas
Competencia de los órdenes económicos
Globalización
Economía abierta
Justicia social
Modelo de la ESM

I.13. ¿Qué es la Economía Social de Mercado?

I.13.1. Concepto de Economía Social de Mercado

La ***Economía Social de Mercado*** se basa en la organización de los mercados como mejor sistema de asignación de recursos y trata de corregir y proveer las condiciones institucionales, éticas y sociales para su operatoria eficiente y equitativa. En casos específicos, requiere compensar o corregir posibles excesos o des-balances que puede presentar el sistema económico moderno basado en mercados libres, caracterizado por una minuciosa y extensa división del trabajo y que, en determinados sectores y bajo ciertas circunstancias, puede alejarse de una competencia funcional. Descarta como sistema de organización la economía planificada centralmente.

Esta definición de una *Economía Social de Mercado* como *modelo sociopolítico* básico proviene de las ideas desarrolladas por *Alfred Müller-Armack* (1901-1978). En su obra *Dirección económica y economía de mercado* (*Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*), escrita en 1946, no sólo acuñó el término Economía Social de Mercado sino que contribuyó, en colaboración con otros pensadores, a la fundamentación de su concepción teórica. Según la definición de Müller-Armack, el núcleo de la Economía Social de Mercado es la "combinación del principio de la libertad de mercado con el principio de la equidad social". El marco referencial es el concepto de la *libertad* del hombre complementada por la *justicia social*.

El sistema de la Economía Social de Mercado surge del intento consciente de sintetizar todas las ventajas del ***sistema económico de mercado***: fomento de la iniciativa individual, productividad, eficiencia, tendencia a la auto-regulación, con los aportes fundamentales de la *tradición social cristiana* de solidaridad y cooperación, que se basan necesariamente en la equidad y la justicia en una sociedad dada. En este sentido propone un marco teórico y de política económico-institucional que busca combinar la libertad de acción individual dentro de un orden de responsabilidad personal y social. Los representantes de esta concepción trabajan en una síntesis de la tradición político-económica liberal (derechos individuales, republicanismo, *mercado*) con el pensamiento social-cristiano (justicia social, solidaridad).

Müller-Armack plasmó la idea fundamental de la Economía Social de Mercado en una breve fórmula conceptual, cuyo contenido tiene que ser aplicado tomando en cuenta las respectivas *condiciones sociales de implementación política*. Asimismo, diseñó el concepto político de la Economía Social de Mercado como una *idea abierta* y no como una teoría cerrada. Por un lado, este enfoque permite adaptar el concepto a las condiciones sociales cambiantes. Por otro lado, se pone de manifiesto que la dinámica de la Economía Social de Mercado exige necesariamente una apertura frente al cambio social. Las aplicaciones y adaptaciones conceptuales no deben, sin embargo, contradecir o diluir la idea fundamental del concepto.

I.13.2. Contexto histórico del desarrollo de la Economía Social de Mercado

Además de *Müller-Armack,* Wilhelm Röpke (1899-1966) y Alexander Rüstow (1885-1963), y los integrantes de la Escuela de Friburgo, en particular *Walter Eucken* (1891-1950), *Leonhard Miksch* (1901-1950), *Franz Böhm* (1895-1977), fueron los primeros propulsores de la Economía Social de Mercado y representantes de lo que se denominó *humanismo económico y social*. Este movimiento intelectual , que se nutrió de la resistencia contra el régimen nazi, organizada en el Círculo de Friburgo

y el Círculo de Kreisau, los dos grupos de diálogo integrados por personas de diferentes ideologías, origen y educación, fue la cuna de las primeras reflexiones sobre el orden de una Alemania de posguerra.

Los intelectuales y políticos que desarrollaron la ESM buscaban un enfoque para el mejor *ordenamiento* posible en economía, lo que implicaba un conjunto coherente de principios económicos, instituciones, condiciones sociales y consideraciones éticas. Este enfoque interdisciplinario se reflejaba en las *distintas disciplinas* de las que provenían (economistas, juristas, sociólogos, teólogos, etc.). Asimismo se puede afirmar que, en este contexto, la Economía Social de Mercado fue desarrollada como una alternativa liberal frente a la economía planificada y como una alternativa social a la economía de mercado al estilo clásico.

Al grupo de intelectuales y políticos que dieron origen a la ESM se los considera asociados a una corriente de pensamiento denominada ***ordo-liberalismo***. Esta denominación, en principio, tiene su origen en la combinación del liberalismo con el concepto de orden (la palabra latina *ordo*, que significa orden, era asimismo el título de la publicación fundada por Walter Eucken, y que reunía las colaboraciones del grupo (*Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*).

Asimismo, implicaba la intención del grupo de realizar una síntesis entre los aspectos valiosos de la tradición económica y política del liberalismo con el renacimiento de los estudios neo-escolásticos en cuanto a una fundamentación *fuerte* (ontológica) de la dignidad de la persona humana. Estos elementos eran sobre todo tenidos en cuenta a la hora de desarrollar la firme base de un sistema político y económico centrado en la dignidad y los *derechos de la persona humana*, que resultara una respuesta y prevención permanente frente al doble desafío de tendencias totalitarias como el nazismo y el comunismo.

Por otra parte, *Ludwig Erhard* (1897-1977) es considerado el gran impulsor de la ***aplicación práctica*** de la Economía Social de Mercado y se lo asocia generalmente como el verdadero padre de la idea. Como ministro de Economía su influencia fue decisiva en la concepción de la reforma económica y monetaria alemana de 1948, que liberó el racionamiento de guerra y creó una nueva moneda, constituyendo la base

de la implementación de la ESM en la República Federal de Alemania (RFA). Esta política económica contrastaba abiertamente con el sistema adoptado en la entonces República Democrática de Alemania (RDA), que implementó una variable del sistema de planificación centralizada soviética. Durante toda su trayectoria, que incluyó posteriormente el puesto de Canciller Federal, Erhard continuó en esta línea al verificarse los buenos resultados de las políticas adoptadas. Asimismo, hay que destacar que todo ello fue parte integral del proyecto político de la ***democracia cristiana*** de Alemania, liderada por Konrad Adenauer (1876-1967), cuyo proyecto de paz tanto interna (social) como externa (proyecto de la Unión Europea) llevado a cabo junto con líderes del mismo movimiento en otros países, inspiró los sistemas políticos de la posguerra europea.

Desde el punto de vista actual el concepto de Economía Social de Mercado se refiere al orden económico vigente en la República Federal de Alemania. El Tratado sobre la Unión Monetaria, Económica y Social de la RFA y la RDA del 8 de mayo de 1990, celebrado en el marco de la reunificación de ambas Alemanias, reconoce formalmente la Economía Social de Mercado como el orden económico vigente en todo el país. De acuerdo con la definición recogida en el Tratado, la Economía Social de Mercado es un orden económico que se caracteriza por "la propiedad privada, la competencia, la libre formación de precios y la libre circulación de trabajo, capital y servicios" (Art. 1, párr. 3 del Tratado).

I.13.3. Una síntesis de libertad y justicia social

Economía Social de Mercado es un sistema económico que trata de combinar las necesidades de libertad económica, por un lado, con la justicia social, por otro. En la Economía Social de Mercado, la ***libertad*** y la ***justicia social*** como valores sociales fundamentales constituyen los dos aspectos de una relación que guarda un delicado equilibrio. No es posible inclinar la balanza en forma permanente en beneficio de ninguno de los dos términos. Por otra parte, la Economía Social de Mercado tampoco puede ser entendida como un simple compromiso entre la

libertad y la justicia social, en el que la libertad se subordina a la justicia y viceversa. Por el contrario, ambos valores se complementan.

La ***libertad económica*** implica evidentemente la ausencia de coerciones que van en contra de la esfera de derechos de la persona, y desde el punto de vista económico implica la liberación de la iniciativa individual, el espíritu de empresa y las innovaciones que, según la teoría moderna, son las fuentes más importantes de la productividad y el crecimiento económico.

Por otra parte, la ***justicia social*** implica la búsqueda en el plano económico de la *igualdad de oportunidades* para el despliegue de los propios talentos y se basa en la solidaridad con el resto de los ciudadanos. La justicia social es un ideal o valor social que caracteriza la convivencia humana y guía la creación de lazos sociales. De acuerdo con ella, todos los miembros de la sociedad deben participar en el bienestar así como en la creación, multiplicación y conservación de la riqueza.

Si bien la justicia social está arraigada como valor amplio y general, hay que tomar en cuenta la gran variedad de indicadores de justicia existentes. En la *ética moderna* se destaca la compenetración de los diferentes criterios y no su existencia paralela u opuesta. Si aplicamos esta idea a la economía, se puede seguir también el concepto ternario de la justicia formulado por la filosofía clásica. Además de la justicia general orientada hacia el bienestar común (*iustitia legalis*), existen la justicia conmutativa y de intercambio (*iustitia commutativa*) y la justicia distributiva (*iustitia distributiva*).

La ***justicia de rendimiento*** debe ser complementada por la ***justicia de compensación***, porque en el largo y mediano plazo, el progreso y el crecimiento no son realizables en condiciones de un marcado desequilibrio social. Por el contrario, lo que se espera es que la compensación social permita liberar potencialidades económicas. Con estos antecedentes, la cohesión social que se espera obtener como resultado de la justicia social debe evitar los grandes contrastes sociales y proteger la paz social en el interés del progreso económico.

Asimismo, la Economía Social de Mercado presupone que un sistema económico que se desarrolla implica un ***consenso*** social que se basa naturalmente en la participación de los beneficios obtenidos en el proceso de crecimiento. Un sistema económico adecuado y productivo no puede basarse en una sociedad conflictiva, y un sistema económico productivo y eficiente genera conflictos de intereses concretos si los beneficios no se difunden de una manera amplia en la sociedad en la que se producen.

Palabras clave

Economía Social de Mercado
Sistema económico de mercado
Müller-Armack
Escuela de Friburgo
Ordoliberalismo
Aplicación práctica de la ESM
Justicia social
Libertad económica
Justicia de rendimiento
Justicia de compensación
Consenso

I.14. Principios socio-políticos

Los principios fundamentales de la ESM, que derivan de la fuente social-cristiana que la origina, son los de responsabilidad personal, solidaridad, subsidiariedad y consenso.

I.14.1. Responsabilidad personal

La ***responsabilidad personal*** implica, en última instancia, el principio inalienable de la dignidad de la persona humana, la cual es la fuente de todos los derechos en las diferentes esferas, llegando al campo económico. Por otra parte, como señalamos, el núcleo de la relación económica de este principio es que la autonomía posibilita el ámbito del mejor desarrollo de la iniciativa propia, del espíritu de laboriosidad y de empresa y, asimismo, de la capacidad de crear e innovar para afrontar la satisfacción de las necesidades o para utilizar de un mejor modo los recursos con que se cuenta.

De esta manera, el principio de la responsabilidad personal establece que la política estatal debe afectar en el menor grado posible la libertad y la responsabilidad personal. La responsabilidad requiere autonomía, la cual se relaciona con el desarrollo de la persona y de sus asociaciones espontáneas como la familia, las asociaciones, etc.

I.14.2. Solidaridad

La ***solidaridad*** se basa en una interrelación y responsabilidad mutua, éticamente fundada, entre los integrantes de grupos sociales (familia, comunidad, comunidad de asegurados). Esto tiene derivaciones éticas, evidentemente, como el respeto y la responsabilidad por los demás, en especial con aquellos que cuentan con menos posibilidades. Por otra parte, tiene una serie de derivaciones económicas, como la mejora de la convivencia que está relacionada con una estabilidad institucional superior y el hábito de la cooperación y el trabajo en equipo, fundamental para el éxito de cualquier empresa.

Según este principio, los puntos comunes de las condiciones de vida y la convergencia de intereses tienen que constituir la base de la ayuda mutua. Cada uno debe contribuir con su capacidad para que los demás se desarrollen. Las correspondientes funciones comunitarias subsidiarias caracterizan una sociedad que se articula desde la persona y la familia, a través de diversas organizaciones intermedias, hasta el Estado. El Estado se constituye en un último garante, en el marco del orden social, como prestatario de prevención y provisión social. A diferencia del mercado productivo, las medidas que adopta el *Estado social* obedecen a las necesidades de sus miembros.

I.14.3. Subsidiariedad

La ***subsidiariedad*** es un principio fundamental del gobierno y de la sociedad, que reza que el centro de las decisiones sociales, o económicas en nuestro caso, deben estar situadas en la autoridad más cercana a la persona concreta posible. Es decir, que entre el Estado y las asociaciones de la sociedad civil prevalecen estas últimas, y entre estas y las familias o las personas, éstas también. Ahora bien, existen ciertas tareas que asume la esfera más elevada cuando no puede ser gestionada eficazmente por las entidades de base por la naturaleza de la función o cuando esta se encuentra momentáneamente incapacitada. En estos casos se da la función *supletoria* de la autoridad superior, ya sea de forma estable (en los casos que se derivan de la propia naturaleza

de la actividad, por ejemplo la política monetaria) o en forma momentánea (en los casos temporales, por ejemplo la intervención por parte del banco central en una entidad financiera que entró en crisis). La entidad superior sólo actúa si la inferior no es capaz de hacerlo por sus propios medios.

El principio de la subsidiariedad otorga prioridad a la autoayuda frente a la asistencia del Estado; por otro lado, implica también que las entidades superiores ayuden a las entidades inferiores para que estas últimas puedan cumplir sus funciones. Todo lo que el individuo puede asumir bajo su propia responsabilidad, ya sea por sí solo o en su círculo privado, no forma parte de las funciones de las instituciones estatales superiores. En este sentido contempla la protección de la autonomía del individuo y de las demás organizaciones de la sociedad civil con respecto a las intervenciones del Estado.

Asimismo, sobre la base de este principio, la ESM requiere que el Estado incentive la ***delegación*** del máximo de funciones de acción y supervisión a instituciones autónomas como: el banco central, las asociaciones, cámaras y gremios de los sectores económicos, las superintendencias de bancos y seguros, la agencia de defensa de la competencia, la agencia de defensa del consumidor, las ONGs y entidades confesionales, etc. En este sentido, y siempre que priva la visión de conjunto y la responsabilidad por el bien común, se desarrolla en la sociedad un orden balanceado y apropiado a las distintas capacidades y posibilidades. Esto apunta al objetivo último de la ESM, que es el despliegue de la máxima libertad dentro de una ordenación hacia el bien común y la salvaguarda frente a los abusos de poder y la anarquía.

I.14.4. Consenso

El funcionamiento adecuado del sistema de la ESM requiere explícitamente que exista un ***consenso*** que lleve a un ***clima cooperativo*** con la política económica. En una economía dada puede existir cooperación o conflicto de intereses (por ejemplo, diferencias en cuanto al salario por una determinada prestación). La ESM no requiere coincidencia permanente de los intereses de todos los grupos, pero no pue-

de funcionar con conflicto continuo. En diversos sistemas económicos (compatibles con la democracia y el Estado de derecho, por contraposición a los sistemas autoritarios o populistas), esta situación es similar. Sin embargo, la ESM es uno de los pocos sistemas que lo declara explícitamente y contiene una serie de principios, instituciones y políticas concretas inspiradas en este objetivo.

En primer lugar, en cualquier ***conflicto de intereses*** nunca se pone en cuestión la razón de ser del contrincante, sino sólo la dimensión de sus intereses. En segundo lugar, se parte del supuesto de que no pueden prevalecer los intereses propios en todas sus dimensiones y magnitud, por lo que se exige una disposición a buscar y aceptar consensos.

Como ejemplo de esto podemos mencionar el caso en que los empresarios deben aceptar la existencia de sindicatos, porque las huelgas los perjudican y no pueden sustituir a todos los trabajadores por máquinas, mientras que por otro lado los sindicatos perderían la razón de su existencia si los empresarios cerraran las empresas o trasladaran la actividad a otro país.

Otro ejemplo de la necesidad de coexistencia es la que se da entre los grupos civiles que ejercen sus derechos y formulan sus pedidos sin cuestionar al Estado como tal y, por otra parte, el Estado sabe que apoya a los grupos que además le sirven de indicadores para saber dónde los ciudadanos tienen problemas o cuáles son sus necesidades.

Palabras clave

Responsabilidad personal
Solidaridad
Subsidiariedad
Delegación
Consenso
Conflicto de intereses
Cooperación

I.15. Principios económicos de la Economía Social de Mercado

I.15.1. Principios estructurales y reguladores

Para llevar a la realidad económica concreta los principios enumerados hasta aquí, la Economía Social de Mercado se basa en una serie de *principios económicos* que se derivan de ellos. La primera enumeración de los mismos se debe al aporte del economista alemán Walter Eucken, uno de los líderes de la Escuela de Friburgo, quien los clasificó en dos grupos: los denominados ***principios estructurales***, que son los dedicados a garantizar el ámbito de libertad económica, y los ***principios reguladores***, que son los que previenen los posibles abusos de esa libertad y garantizan que los beneficios generados en el mercado se difundan de manera socialmente justa.

Los *principios estructurales* implican el despliegue de una economía de mercado y coinciden con los que hemos argumentado al desarrollar la teoría del mercado. Cuentan entre ellos la propiedad privada de los medios de producción, la existencia de mercados abiertos y competitivos, de libertad de establecer contratos, y de requerimientos de transparencia en todas las operaciones, la necesidad de políticas económicas estables y predecibles, y la primacía de la política monetaria.

En cuanto a los *principios reguladores*, tienen que ver con el marco institucional y la política económica a cargo del Estado. Podemos enumerar la intervención del Estado en el control y la reducción del poder monopólico (o política de defensa de la competencia), una política anti-cíclica integral que modere los auges y recesiones, la política social que garantiza la igualdad de oportunidades y la necesidad de que los precios reflejen todos los costos (para *internalizar* al mercado los beneficios y costos externos que no tendría en cuenta, lo que implica límites a la contaminación y a las conductas depredadoras.

Estos principios se desprenden de las fallas de mercado, que dan lugar al rol del Estado en una economía de mercado. Asimismo serán desarrollados en detalle en la parte II de este libro, dedicada a *la política económica en la Economía Social de Mercado*.

A modo de síntesis, se puede consultar el siguiente cuadro sinóptico en el cual figuran el conjunto de los principios enumerados:

Principios económicos

Estructurales	*Reguladores*
▪ Propiedad privada	▪ Intervención del Estado
▪ Mercados abiertos y competitivos	▪ Control y reducción del poder monopólico
▪ Libertad de establecer contratos	▪ Política anti-cíclica integral
▪ Políticas económicas estables y predecibles, transparencia	▪ Política social
▪ Primacía de la política monetaria	▪ Los precios deben reflejar todos los costos

Los distintos ***principios*** de la Economía Social de Mercado, tanto en sí mismos como en sus distintas combinaciones, están sujetos a diferentes *interpretaciones*. Cada grupo en el conjunto social y político tiene su visión e interpretación de la combinación óptima entre los princi-

pios, pero no cuestiona la existencia de estos elementos constitutivos, lo que posibilita la conformación de consensos.

Ejemplos:

1. En el debate entre los políticos liberales-conservadores y socialdemócratas sobre las compensaciones sociales y los impuestos a la renta, la cuestión se centra en definir la cuantificación de los mismos y no en la necesidad del uso de estos instrumentos.
2. En coyuntura recesiva, es decir, cuando se produce una situación de desempleo elevado, el rol del Estado es mayor que en tiempos de bonanza, en los cuales los individuos pueden y deben procurar su bienestar básicamente sin ayuda.
3. Los mercados de trabajo y financieros en el contexto de la globalización exigen más flexibilidad, pero también más atención y cuidado que en el contexto de una economía internacional más cerrada.

I.15.2. Proceso de mercado e intervención

Un elemento importante del enfoque de la política económica dentro de una Economía Social de Mercado tiene que ver con la recomendación de la misma frente a *ajustes del sistema económico*. En un mercado se producen de tiempo en tiempo variaciones de la oferta y la demanda que implican ajustes para la estructura de producción empresarial en cuanto a factores de la producción como el trabajo y los bienes de capital. Frente a la necesidad de reacomodamiento económico existen tres posibles estrategias de la política económica:

- La primera es el *laissez-faire* (por la famosa frase de los fisiócratas franceses), es decir, no hacer nada puesto que el mercado se autorregula; esta estrategia puede conllevar en varios casos un elevado costo social.
- La segunda es el *control-coactivo*, el que interrumpe el proceso económico del sistema de precios y, por lo tanto, conduce tarde o temprano a desequilibrios económicos en el corto o mediano plazo.
- La tercera estrategia consiste en la *intervención-cooperativa*, la cual acelera el proceso de ajuste moderando sus consecuencias sociales

y humanas, y apoya permanentemente, de modo especial, a los grupos más débiles.

I.15.3. Política de ordenamiento y política de procesos

La *política económica* abarca el conjunto de medidas aplicadas por el Estado para ordenar y dirigir la economía en función de los objetivos fijados. En la Economía Social de Mercado se distinguen dos aspectos básicos de la política económica: la ***política de ordenamiento*** y la ***política de procesos***.

La primera sirve para diseñar el ***orden económico*** deseado. A tal efecto es preciso diseñar las condiciones generales dentro de las cuales debe desarrollarse la actividad económica sectorial e individual, con el fin de lograr un proceso macroeconómico integrado y el mejor logro posible de los objetivos económicos que se ha fijado la sociedad. La política de procesos, en cambio, influye sobre los procesos económicos mismos y sus resultados.

La ***política de ordenamiento*** establece el marco de reglas de la actividad económica, mientras que la política de procesos influye de manera directa sobre la misma. Expresado en términos de la teoría del juego, podemos decir que la política de ordenamiento establece las reglas, en tanto que la política de procesos impacta en las jugadas.

La función de la política de ordenamiento consiste en crear, implementar y hacer valer en la vida económica un sistema sustentable de reglas –en su mayoría definidas por ley–, es decir, crear un marco legal adecuado. La política de ordenamiento planifica y coordina el proceso económico, la constitución de la propiedad, del presupuesto y de las empresas, del mercado, las finanzas y la constitución monetaria, al igual que la economía exterior. Además, en la Economía Social de Mercado, la constitución social ocupa un papel predominante.

El principal responsable de la política de ordenamiento es el *Poder Legislativo*. En vista de que las actividades de política de ordenamiento modifican la calidad del sistema económico, las diferentes medidas deben apuntar al largo plazo, para permitir una base de planificación

segura. Un cambio frecuente y repentino en estas condiciones tan importantes para los actores económicos dificulta la planificación y crea inseguridad entre los inversionistas.

La ***política de procesos***, por su parte, interviene en los procesos económicos que se desarrollan dentro del orden económico establecido. Las medidas de la política de procesos pueden dirigirse directamente a determinados mercados de bienes o factores, y también a sectores (por ej., minería, agricultura) o a la macroeconomía (por ej., nivel de precios, *empleo*, distribución de ingresos).

El principal responsable de la política de procesos es el *Poder Ejecutivo* (gobiernos, bancos centrales, oficinas anti-cártel, etc.), que trata de influir, a corto o mediano plazo, sobre los procesos o sus resultados mediante la fijación de precios de mercado, cambios en las alícuotas impositivas, variaciones de la tasa de interés o pagos de transferencia. Sin embargo, muchas veces, estas intervenciones en los procesos provocan asignaciones equivocadas y resultados no deseados que conducen a nuevas intervenciones (espiral intervencionista).

Finalmente, se trata de armonizar las *contradicciones inevitables* entre la política de ordenamiento que sostiene el régimen de competencia y la política de procesos, que actualmente privilegia las medidas de redistribución (*política de ordenamiento – política de procesos*). Por consiguiente, no sólo hay que tratar de satisfacer las demandas planteadas al Estado prestatario, sino conservar los incentivos de rendimiento gracias a los cuales se generan los márgenes para la redistribución, es decir, la *torta* que se quiere repartir. En todos los casos hay que tener siempre presente que la asignación eficiente de los recursos, que solamente se logra en los mercados, es lo que crea las condiciones decisivas para el componente social de la Economía Social de Mercado.

I.15.4. Un Estado *fuerte y limitado*

El *ordo-liberalismo* propone un Estado fuerte pero limitado, cuyo núcleo radica en limitar al mismo tiempo la concentración del poder político y del poder económico. Debe ser fuerte para defenderse de

los monopolios y grupos de presión, y así salvaguardar la ***constitución económica***. La constitución económica es el conjunto de tareas que el Estado debe realizar para garantizar un sistema de mercado al servicio del conjunto de los ciudadanos. Estas tareas implican el uso de medios conformes con la libertad y el mercado.

De aquí se deriva una doble tarea:

- en primer lugar, garantizar la independencia de aquellos a quienes se les ha delegado el gobierno y la función legislativa, para posibilitar así la búsqueda del bien común frente al interés sectorial de los grupos de presión; y
- en segundo lugar, proveer una sofisticada combinación de controles y balances, para prevenir y limitar así el uso arbitrario del poder coercitivo político.

En su doble requerimiento de las cualidades del Estado, la connotación *fuerte* implica la capacidad de prevenir abusos que pueden derivarse de la concentración del poder económico. El requisito fundamental, en este sentido, es la independencia de los grupos de presión. La tarea central que se refiere al sostenimiento del ordenamiento jurídico-económico (la ***constitución económica)***. El énfasis de su acción es garantizar los derechos individuales y sociales. Las falencias de este requerimiento de la función del Estado llevan a tipos de Estado que pueden ser caracterizados como débiles, cooptados, manipulados o elitistas.

En cuanto a la connotación de *limitado*, implica la capacidad de prevenir abusos derivados de la concentración del poder político. El requisito es la división de poderes y la existencia de controles y balances cruzados. La tarea central que desarrolla es el sostenimiento y cumplimiento de la ***constitución política***. El énfasis de su acción, en este sentido, es la restricción en el abuso de las propias tareas del gobierno. La falencia de este requerimiento lleva a corrupciones de la autoridad del Estado que pueden ser caracterizadas como totalitarismo, autoritarismo, demagogia y populismo.

Palabras clave

Principios reguladores
Principios estructurales
Política de ordenamiento
Política de procesos
Orden económico
Constitución económica
Constitución política

I.16. Interrelaciones de la Economía Social de Mercado

I.16.1. Economía Social de Mercado y Estado de derecho

Los sistemas económicos y políticos están relacionados. Históricamente, los sistemas totalitarios tendieron a sistemas económicos coercitivos y de control centralizado; similitudes con esto, si bien en diversos grados, pueden apreciarse en los sistemas autoritarios o populistas. La ESM está asociada con el sistema de ***Estado de derecho*** de una democracia republicana, donde los ciudadanos participan en partidos políticos, grupos civiles y en elecciones para influenciar el diseño del sistema político de acuerdo con un orden constitucional sobre la base de un balance de funciones.

Asimismo, el *Estado de derecho* implica una serie de *elementos* que se constituyen en supuestos para el correcto funcionamiento de todo este sistema. Podemos mencionar, entre los más importantes, la necesidad de continuidad en una administración pública profesional e independiente de tendencias partidarias, un marco legal estable con jueces independientes y honestos, el respeto por los derechos humanos individuales y sociales, la libertad de prensa y el pluralismo del mercado informativo, etc.

En la *tradición republicana*, uno de los principios importantes se refiere a la necesidad de dividir los poderes del gobierno para evitar los abusos propios de la función de gobierno. Es así como nació, en-

tre otras, la división clásica en poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, o por qué prevalece en muchos casos el federalismo, es decir la división de poderes a nivel geográfico. Esta división de poder se hizo cada vez más importante a medida que en Occidente las funciones de gobierno comenzaron a concentrarse de manera preocupante en la modernidad.

En todos estos campos, como en el económico, un problema particularmente funesto es la ***corrupción***, lo cual no solamente implica un mal desempeño de las funciones y la responsabilidad, sino que también constituye un mal ejemplo que se refleja mediata o inmediatamente en la moral de la población, a través de conductas como la evasión de impuestos o en el aumento de la criminalidad. A este respecto se desprende la necesidad de un sistema efectivo de control y sanciones proporcionales.

Economía Social de Mercado y sistema de partidos

El debate sobre los modelos económicos sobrepasa el ámbito económico. La decisión final sobre el modelo económico es política y depende de su *viabilidad política*.

En el caso de la Economía Social de Mercado, se ha revelado como un orden general aceptable y de hecho aceptado por los dos principales partidos del *sistema político alemán*, la CDU y la SPD, y la discusión de instituciones económicas y de políticas económicas puntuales se ha reducido al debate sobre la magnitud y el peso relativo de los distintos componentes, en lugar de discutirse sobre los principios e instituciones fundamentales.

El sistema económico de la ESM tiene la ventaja de ofrecer un marco de *ordenamiento integral* que requiere explícitamente la construcción de consensos y de un marco institucional sólido. La ESM puede ser útil en los casos en que se han aplicado *modelos* parciales sucesivos derivados de ideologías o enfoques de política económica polarizados.

Otros sistemas económicos del mundo desarrollado están basados, con origen en un sistema político bipartidario, en soluciones parciales

(explícitamente) y complementarias (implícitamente). Este último elemento, al no ser explícito, puede pasar inadvertido y llevar a soluciones o *políticas económicas unilaterales* y conflictivas que llevan a los países a merced de este problema a típicos comportamientos pendulares en cuanto a la filosofía y la política económica (por ejemplo, de la confianza extrema de la capacidad del mercado a lo contrario, etc.).

Por último, desarrollar y diseñar los efectos fundamentales de una concepción de la economía que puede regir en el futuro es una tarea de los políticos y los partidos en conjunción con los intelectuales. En este sentido se impone la superación de ciertos obstáculos formativos de cada grupo a través del ***diálogo político*** y la colaboración.

Por un lado, los partidos políticos aislados de la influencia de los intelectuales pueden caer en el problema de resultar meros instrumentos de poder para el líder del partido. Por otra parte, los *intelectuales*, sin un contacto con los políticos, pueden convertirse o en idealistas que pasan por alto la viabilidad o en tecnócratas funcionales que desdeñan la importancia del ámbito de la cultura.

I.16.2. Economía Social de Mercado y orden social

Los sistemas económicos adoptan formas concretas en la realidad que se pueden denominar ***órdenes económicos***. Al mismo tiempo, los sistemas económicos son sistemas parciales de una sociedad que constituye el sistema superior, al que se encuentra subordinado el ámbito económico. Al igual que la sociedad en su conjunto, el sistema económico inserto en ella se caracteriza por una gran complejidad estructural y de funciones. En sus estructuras y funciones, los sistemas económicos están fuertemente condicionados por su dependencia de otros subsistemas sociales.

Sin embargo, no se trata de una dependencia unilateral del sistema económico frente a los demás subsistemas, sino de interacciones recíprocas. *W. Eucken*, uno de los teóricos de la Escuela de Friburgo, acuñó el término ***interdependencia de los órdenes*** para definir la interacción entre el orden económico y los restantes órdenes de la

vida. Según Eucken, el orden global debería permitir al hombre una vida basada en los principios éticos. Al mismo tiempo, su demanda de un orden funcional y digno de la persona toma en consideración también la determinante social del subsistema económico. En este sentido, no analiza el orden económico exclusivamente desde la perspectiva de un mecanismo funcional técnicamente eficiente, sino también bajo el aspecto de la posibilidad de ser organizado por y para el hombre.

El grado de logros a nivel social de un orden económico depende del grado de implementación de las *normas sociales* frente a las *normas económicas*. La experiencia indica que la economía genera por sí misma apenas un mínimo de normas sociales necesarias para el funcionamiento de la economía. Esto es así porque las relaciones sociales que se desarrollan en el plano económico se rigen por el principio de la maximización de los resultados con los medios dados, o la minimización del gasto para un resultado determinado. Ante esta realidad, una sociedad necesita desarrollar e implementar un orden social que corresponda a sus necesidades no económicas, como la justicia social, la seguridad social y la paz social.

Para combinar la eficiencia de la economía de mercado y el equilibrio social de modo tal que la política económica y social conceda a ambos valores una adecuada dimensión cuantitativa y cualitativa, se necesita, por un lado, la capacidad de considerar varias perspectivas y, por el otro, la facultad de ponderar las alternativas existentes. Esto es lo que realizó Müller-Armack cuando desarrolló su concepción de la Economía Social de Mercado delimitándola con respecto a otros enfoques económicos y sociales, tanto teóricos como prácticos.

Con respecto a ello, Müller-Armack concedió mucha importancia a la concepción social de la estructura de ingresos así como a las inversiones de infraestructura y medioambiente, con el fin de garantizar la difusión de los resultados de la economía de mercado al conjunto de la sociedad. También enfatizó la necesidad de encontrar un arreglo justo y compatible con el mercado del régimen empresarial entre los empresarios y los trabajadores como procedimiento para el entendimiento mutuo.

En ese sentido, el concepto ofrece de por sí el ejemplo de un procedimiento basado en la idea de ***paz social***. Es una concepción social integral que va más allá de las ideologías y se plasma en estructuras sociales diseñadas sobre la base del balance social y la mediación pacífica de los conflictos. Por consiguiente, los valores de libertad y justicia, supuestamente irreconciliables, pueden potencialmente ser conciliados de forma concreta.

I.16.3. Economía Social de Mercado y dignidad humana

Los sistemas económicos, políticos y sociales se basan siempre, ya sea de modo explícito o implícito, en una determinada ***concepción del hombre***. Desde un punto de vista amplio, se puede distinguir entre aquellos sistemas que apuntan a un cambio en las estructuras sin tener en cuenta a las personas que las constituyen y los sistemas que parten del propio hombre, con su naturaleza y sus vínculos sociales espontáneos. Es así que en la historia humana se ha comprobado que distintos sistemas sociales, como por ejemplo las ideologías totalitarias del siglo XX, han construido sociedades y tomado decisiones que han lesionado en gran manera a las personas y sus *derechos inalienables*.

El *comunismo*, por ejemplo, en su afán de generar una sociedad sin clases donde todos fueran iguales, terminó construyendo una planificación con un sistema férreo de funciones donde se encasillaba a las personas, sin posibilidad de elegir su propio puesto o vocación. Tanto la Unión Soviética como los países que siguieron su ejemplo sacrificaron a millones de personas y desgarraron sus familias en función de un sistema que terminó perdiendo la adhesión de la población. El *nacionalsocialismo* puso la raza por sobre la persona y persiguió con esa idea a diversos pueblos, especialmente al pueblo judío. Finalmente, su desconsideración por la dignidad humana se puso de manifiesto con su indiferencia hacia el destino del pueblo alemán a fines de la Segunda Guerra Mundial.

Como respuesta a muchos de estos excesos, luego de la segunda posguerra surgió la idea de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), que fue un intento de la comunidad internacional de

darle una respuesta a estas catástrofes de dimensiones globales. Los derechos humanos se refieren a los derechos y libertades básicas que poseen todos los seres humanos por el mero hecho de serlo. La aplicación de la ley internacional de los derechos humanos es responsabilidad de los Estados nacionales.

Existen varias aproximaciones teóricas para la *fundamentación* de los derechos humanos. La más antigua proviene de la ley natural, que surgió de diversas fuentes filosóficas clásicas y teológicas. Existen también argumentaciones filosóficas modernas con diversos puntos de partida.

También la declaración de independencia de los Estados Unidos de 1776, basándose en el derecho natural, estableció que el hombre ha sido investido de dignidad y de derechos *por su Creador*, por lo que se trata de derechos inherentes a la naturaleza humana. El criterio sustentado se basa en la historia de la Creación tal como está consagrada en la Biblia.

La ***dignidad humana*** es un término usado en debates sociales y políticos para significar que un ser tiene un derecho innato de recibir un tratamiento ético. Proviene de las ideas religiosas y del humanismo de la Ilustración, en cuanto a que los individuos tienen derechos inviolables dados por Dios, y está relacionada con la virtud, el respeto, la autonomía, los derechos humanos y la razón. En el contexto del debate público, el concepto de dignidad humana se usa para criticar el tratamiento abusivo de los grupos oprimidos o vulnerables, lo que también puede ser extendido a sus culturas, religiones e ideales. En la política actual, la idea de *dignidad* es usada para significar que los seres humanos tienen un valor intrínseco y merecen un nivel básico de respeto, más allá de las condiciones y circunstancias.

Hace al respeto de la dignidad del hombre aceptar a la persona tal cual es. El que aspira a librar al *hombre de su imperfección* para cambiar su forma de ser en función de objetivos ajenos o incluso determinar el sentido de su vida, lo despoja del don natural de la libertad y responsabilidad y lo vuelve dependiente, le quita la voz o sus motivaciones de vida más profundas. Esto implica aceptar límites que confrontan la

dignidad del hombre con la imperfección de la existencia humana en la Tierra. El hombre es incapaz de resolver esta relación de tensión que existe entre ambas realidades y debe asumirla. Actualmente, por ejemplo, esta dualidad afecta sobre todo la investigación científica, así como la *biotecnología y tecnología genética* y su aplicación en el hombre.

Por otra parte, el que acepta al hombre tal como es se da cuenta de que ninguna persona es igual a otra. Las personas están dotadas de *diferentes talentos y capacidades*, por lo que a igual o comparable esfuerzo muchas veces llegan a resultados diferentes. Estos resultados diversos se observan en el proceso educativo y formativo, pero también en la vida económica y laboral. Por eso son limitadas las posibilidades que existen para establecer una equidad abstracta dentro de una sociedad como resultado de un proyecto diseñado por el hombre.

Los representantes de una ***concepción colectivista*** *y socialista* del hombre hacen del llamado para procurar más igualdad un mandato ético. Se trata de una posición política legítima en la medida en que se reconozca que no puede haber una igualdad total y se respete el límite más allá del cual el afán de lograr la igualdad se transforma en coerción y violación de la dignidad del hombre. Los representantes de una ***imagen individualista***, *utilitarista* o incluso hedonista del hombre suelen basarse en estos hechos para defender el derecho a la búsqueda personal de la felicidad. Esto es legítimo mientras se cumpla con las obligaciones necesarias de responsabilidad social frente al prójimo. En caso contrario, la libertad incontrolada puede llevar a la coerción y la violación de la dignidad de otras personas.

En sus decisiones cotidianas, las personas pueden perseguir sus *objetivos propios* y aprovechar sus conocimientos. En los incentivos generados por estas libertades radica el verdadero secreto de la dinámica y creatividad de la economía de mercado. Por eso, la libertad económica posee también un valor para el crecimiento económico. Este valor es el resultado del impulso de las personas por emplear sus capacidades y conocimientos individuales. Los efectos macroeconómicos de este esfuerzo varían según las reglas morales y legales imperantes en un determinado contexto.

Sin embargo, la *libertad ilimitada* resulta contraproducente, porque el desarrollo de la libertad solo puede darse tomando en cuenta el mismo derecho del prójimo. Esta interrelación condicional se aplica también a la economía. Por ello, una economía de mercado eficiente y humanamente digna requiere de un orden responsablemente establecido y una política social y económica conforme con el mercado. La Economía Social de Mercado trata de cumplir con estos criterios al querer establecer una síntesis adecuada entre la libertad en el mercado y la equidad social promovida por el Estado.

Palabras clave

Estado de derecho
Corrupción
Sistema de partidos
Diálogo político
Órdenes económicos
Interdependencia de los órdenes
Paz social
Concepción del hombre en la ESM
Dignidad humana
Concepción colectivista
Concepción individualista

I.17. Evolución dinámica y aplicación[3]

Los órdenes económicos no son estáticos e inamovibles sino que están sometidos a una dinámica de desarrollo permanente. Nuevas tendencias del pensamiento económico como la ***nueva historia económica*** (Douglass North) interpretan el cambio del orden económico como parte de un cambio general del marco institucional de la sociedad. En particular, se busca realizar un análisis de los incentivos que promueven ciertas formas de comportamiento para explicar el cambio del desarrollo económico y sus formas organizativas.

La Economía Social de Mercado es un sistema que tiene en cuenta la dinámica económico-institucional, y en este sentido es un ordenamiento flexible y adaptable a nuevos desafíos. Por eso incentiva a los agentes económicos a observar, analizar y controlar los procesos que ellos mismos desarrollan, a sancionar los posibles excesos y a adecuar las normas a medida que las condiciones cambian.

En este sentido, no debe sorprender que la Economía Social de Mercado en Alemania haya tenido un estilo diferente entre 1949 y

3 Este apartado es una representación de los desarrollos históricos de los artículos "Economía Social de Mercado: introducción", por Friedrun Quaas, y "Economía Social de Mercado: implementación política, erosión y medidas requeridas", por Christian Otto Schlecht(†), del *Diccionario de Economía Social de Mercado, Política Económica de la A a la Z*, op. cit.

1969, en los años 70 y 80 y después de la unificación alemana en 1990. Los principios fundamentales no han sido cuestionados, sino su interpretación e implementación, ya sea acercándose al estilo original o incluso en determinados períodos alejándose del mismo. Actualmente, la literatura especializada distingue cuatro períodos.

I.17.1. Período fundacional

La primera fase (1948-1966), que constituyó el punto de partida de la aplicación concreta de la ESM, una vez superadas las dificultades iniciales se caracterizó por un cambio de expectativas y por la consecución sumamente exitosa de una serie de resultados económicos positivos.

La reforma económica y monetaria introducida el 20 de junio de 1948 en Alemania Occidental fue el primer paso hacia la implementación de la Economía Social de Mercado. Se creó así un orden social y económico que poco tiempo después se conocería y admiraría en el mundo entero como *milagro económico*. Ludwig Erhard fue el hombre que, de manera imprevista, por iniciativa propia y desafiando múltiples resistencias provenientes de los más diversos sectores sociales, impulsó no solo una reforma económica, sino también una reforma monetaria que marcó el inicio de la historia de éxito que sería la nueva moneda, el marco alemán (DM).

El indicador de éxito fue el llamado ***milagro económico*** de los años de 1950, con una profunda modernización tecnológica del aparato productivo y la rápida mejora del nivel de vida de la población de Alemania Occidental. Los factores que favorecieron este desarrollo fueron la ayuda norteamericana provista por medio del Plan Marshall, la existencia de un gran potencial de mano de obra cualificada capaz de aprovechar la capacidad de producción en forma plena, la ausencia de recesiones importantes y una situación marcada por la estabilidad política interna.

La Economía Social de Mercado enfrentó su primera prueba al poco tiempo de haberse concretado la reforma monetaria. El 12 de

noviembre de 1948, los sindicatos alemanes convocaron a una huelga general de 24 horas que tuvo un acatamiento masivo. La protesta no sólo estaba dirigida contra un temido aumento de los precios, sino también contra la política general de Erhard. Al mismo tiempo, el grupo político del SPD (Partido Socialdemócrata) en el Consejo Económico exigió la renuncia de Erhard. Sin embargo, ni la huelga general ni el pedido de renuncia tuvieron éxito. Una de las razones fue que se cumplió la promesa de Erhard de que los precios se estabilizarían a partir de fines de 1948.

La idea de la Economía Social de Mercado fue adoptada por la CDU a través de un proceso interno de debate. Tal como consta en el Programa de Ahlen de 1947, una parte de la CDU proponía también la socialización de algunos sectores de las industrias básicas y otra parte se oponía a las tendencias intervencionistas y apoyó el concepto económico elaborado por Erhard.

La Constitución sancionada en 1949 no definía un orden económico concreto para la República Federal de Alemania. Sin embargo, en su articulado quedaba consagrado un orden democrático con economía de mercado. Más adelante se agregarían la libertad contractual y de coalición, la garantía de la propiedad privada, una estructura estatal federal, la seguridad social, la participación obrera, la ley de autonomía del Banco Central, las leyes de competencia, la liberalización gradual del comercio exterior y la plena convertibilidad de la moneda.

El resultado de las primeras elecciones parlamentarias, celebradas el 14 de agosto de 1949, llevó al poder a Konrad Adenauer como primer canciller federal y a la designación de Erhard como ministro de Economía, e implicó una decisión política a favor del orden económico y social de la Economía Social de Mercado. En las primeras elecciones parlamentarias de 1949, los adeptos a la Economía Social de Mercado ganaron por muy escaso margen. En su campaña electoral, el SPD había exigido la planificación y el control del aparato productivo por parte del Estado. Preveía la socialización de las grandes empresas y la industria básica, las entidades bancarias y el sector de los seguros. Tal como consta en el Programa de Ahlen de 1947, una parte de la CDU favorecía igualmente la socialización de por lo menos algunos sectores

de las industrias básicas. El FDP (Partido Liberal) se opuso desde un principio a las tendencias intervencionistas y en la fase crucial de 1948 apoyó el concepto económico elaborado por Erhard cuando era director administrativo del área económica unificada de Francfort del Meno y estaba dedicado a concebir la reforma monetaria con la liberación de los precios.

En los años cincuenta aparecieron problemas en el mercado laboral. En el transcurso de 1949, el número de desempleados había subido de 800.000 a 1,5 millones en enero de 1950. Muchos culparon nuevamente a la Economía Social de Mercado por esta evolución. También los aliados criticaron la aparente inacción del gobierno alemán y exigieron modificar la política económica en dirección a la política de pleno empleo desarrollada por Keynes. Sin embargo, este tipo de medidas era contrario a las convicciones de Erhard. Para él, la situación económica era la consecuencia de una falta de capital de inversión. En consecuencia, abogó a favor de medidas de fomento de la formación de capital y de la inversión privada porque sostenía que de esta manera se generarían puestos de trabajo en el mediano plazo.

Los primeros años de su implementación constituyeron una fase decisiva para la Economía Social de Mercado. Adenauer enfrentaba algunas críticas por respaldar la política económica seguida por su ministro de Economía. Para tener elementos de juicio, el Canciller Federal encargó, a comienzos de 1950, un trabajo de investigación para tener una evaluación independiente de la política económica alemana. La persona encargada fue Wilhelm Röpke, porque su ideología básica era del agrado de Adenauer y porque la reputación internacional de este investigador era intachable. En su trabajo llamado "¿Es correcta la política económica alemana?", Röpke demostró que no había alternativa a la vía emprendida por Erhard. El informe de Röpke fortaleció a Erhard e impidió una reorientación hacia un sistema de mayor planificación y control estatal.

En 1951, tanto Erhard como el modelo de la Economía Social de Mercado volvieron a ser el blanco de duras críticas. Como consecuencia de la Guerra de Corea, los aliados exigieron una mayor planificación estatal y controles de precios y divisas. Erhard resistió la "tentación de la economía planificada" y la enorme presión interna ofreciendo a

cambio pequeñas concesiones. Nuevamente se mantuvo firme en su camino y la rápida recuperación económica experimentada en el transcurso de los años cincuenta confirmó al poco tiempo su política. El éxito económico era visible y palpable para todos.

Hasta mediados de los años sesenta, el desarrollo económico de Alemania Occidental se caracterizó por altas tasas de crecimiento y estabilidad de precios. Se logró reducir el desempleo en forma gradual y a fines de los años cincuenta se había alcanzado el pleno empleo e incluso se tuvo que contratar mano de obra en el extranjero. El *Made in Germany* se convirtió en un sello de calidad mundialmente reconocido. Erhard rechazó la idea del ***milagro económico***, señalando que el desarrollo económico no era un milagro, sino únicamente "la consecuencia del esfuerzo honesto de todo un pueblo que tuvo la oportunidad de volver a aplicar la iniciativa humana, la libertad humana, las energías humanas".

Al margen de su visible éxito como ministro de Economía, Erhard debía su popularidad especialmente a su evidente idoneidad profesional. Al final del mandato de Adenauer se esperaban de Erhard nuevos impulsos políticos, nuevas medidas y optimismo. El 16 de octubre de 1963 fue elegido canciller federal con la gran mayoría de votos del Bundestag.

Sin embargo, un primer ciclo de estancamiento de la economía sobrevino en 1966/67, con un crecimiento ligeramente inferior al 2% en 1966, lo que no podía compararse con las tasas de crecimiento usuales en los años anteriores, signados por el éxito. El incipiente estancamiento generó un pesimismo generalizado. Las demandas por una mayor intervención del Estado y las exageradas exigencias salariales socavaron la política de Erhard, caracterizada por la mesura y la moderación. Sus apelaciones a no sobre-exigir la economía no fueron escuchadas. La fractura de su gobierno de coalición con el partido FDP se produjo a raíz del debate presupuestario de 1967, en el que Erhard se opuso a que el déficit presupuestario fuera financiado con un mayor endeudamiento público y propuso un aumento de los impuestos. Finalmente, Erhard renunció a su cargo de canciller federal el 30 de noviembre de 1966, antes de que una votación adversa provocara su caída.

I.17.2. Política de *control global*

En la segunda fase, que se extendió entre los sesenta y fines de los setenta, predominó una política de control global caracterizada por el keynesianismo y por el intervencionismo. Paralelamente, se redujeron las funciones de la economía de mercado y se violaron los principios de mercado expresados en el principio político de la libertad y el criterio de que la política económica impulsada desde el Estado debe guardar conformidad con el mercado.

Era la hora de los socialdemócratas y, especialmente, de las ideas de Karl Schiller. A pesar de que en su programa partidario aprobado a fines de los años cincuenta en Bad Godesberg el SPD había adherido a la Economía Social de Mercado, el nuevo gobierno impulsó cambios en la política económica. El concepto ordenador de la economía de mercado fue combinado con el concepto keynesiano de control global de los procesos económicos. El Estado intentó incentivar el crecimiento económico recurriendo al control de la demanda y garantizar la estabilidad mediante una ***acción concertada*** con participación del Estado, las asociaciones de empleadores, los sindicatos y el Banco Central alemán (*Bundesbank*). Schiller acuñó el eslogan de una "economía de mercado ilustrada" y en un primer momento logró revertir efectivamente el estancamiento económico. Parecía que se podía dominar el ciclo económico y que el desarrollo económico dependía exclusivamente de las medidas que se tomaban. Sin embargo, se hizo un uso excesivo de políticas expansivas frente a la recesión y falta de medidas que permitieran evitar un recalentamiento de la economía. Como consecuencia de la política encarada, se operó una expansión del sector público al mismo tiempo que se fueron transfiriendo al Estado una serie de responsabilidades en el plano económico.

En particular en la difícil etapa que siguió a la crisis del petróleo y al colapso del sistema monetario de Bretton Woods en 1973, la *nueva política económica* demostró ser el camino equivocado. La economía se resintió como consecuencia del desborde de las demandas salariales y la situación económica de las empresas empeoró en forma dramática. Más allá de ello, los problemas del sector externo provocaron turbulen-

cias en la política monetaria. Las apresuradas reformas impulsadas por el gobierno integrado por socialdemócratas y liberales acrecentaron la tendencia hacia el Estado bienestarista. Se ignoró la regla según la cual solo se puede gastar lo que antes se generó. Los presupuestos públicos comenzaron a acumular deudas y la participación del gasto público en el Producto Interno Bruto, ubicada en un 30% en los años sesenta, subió a más del 50% a fines de los años setenta. Ningún otro indicador muestra tan claramente que se habían abandonado los principios de la Economía Social de Mercado: 50% de participación del gasto público en el PIB reflejaba una economía que solo era de mercado en un 50%.

A medida que esta *nueva* política económica perduraba en el tiempo y sus problemas se hacían cada vez más numerosos se comenzó a comprender la necesidad de un cambio y la recuperación de las bases de la Economía Social de Mercado como elemento rector de la política económica.

I.17.3. Retorno al principio del mercado

La tercera fase (1979-1989/90) se inició con el fracaso de la política del control global. La reorientación de la política económica, iniciada con el cambio de gobierno en 1982, incentivó los elementos económicos del mercado pero, en su conjunto, esta fase se caracteriza por el estancamiento de la política de ordenamiento y la necesidad urgente de impulsar una serie de reformas.

Como consecuencia de la discusión política sobre la consolidación del presupuesto y la reducción de la participación del gasto público en el PIB –más algunos temas controvertidos de política exterior y de seguridad–, las elecciones de octubre de 1982 determinaron finalmente un cambio en el signo político del gobierno y el regreso a una política más orientada hacia la economía de mercado. Con la reducción de la deuda pública, una considerable baja de los impuestos y las primeras desregulaciones y privatizaciones nació una nueva dinámica económica. Como primer paso se logró restablecer la confianza en la política económica y la estabilidad interna: se redujo la proporción del gasto público en el

PIB, el déficit fiscal, el endeudamiento nuevo y la inflación. A partir de estas medidas la economía comenzó a crecer nuevamente.

La nueva política se orientó hacia una economía orientada a *incentivar la oferta* y se caracterizó por medidas de desregulación, desburocratización, liberalización y orientación hacia el mercado mundial. En términos estrictos, sin embargo, esta política ya no cumplía con el principio de la Economía Social de Mercado de Ludwig Erhard, cuyo postulado decía que la política no puede servir exclusiva o primordialmente a la economía y que la economía no puede ser un fin en sí mismo, sino estar al servicio del consumidor. Incluso una economía floreciente sólo tiene sentido si crea *bienestar para todos*, para lo cual se precisa contar con un adecuado marco general que permita el funcionamiento de una economía que impulse la competencia y un desarrollo de mejores condiciones sociales. Como resultado de la consolidación de las finanzas públicas y la reforma tributaria se crearon condiciones estables para la economía nacional y el sector externo, lo cual fundó las bases de la recuperación económica de los años ochenta. Asimismo, este fundamento iba a constituir el marco económico de la reunificación alemana porque permitiría posteriormente financiar las importantes transferencias de recursos de la parte occidental para la reconstrucción de la parte este del país.

I.17.4. Reunificación e introducción del euro

En 1988, el floreciente sector exportador de la República Federal de Alemania generó un superávit récord en la balanza de cuenta corriente de ese país de 85 mil millones de marcos alemanes. Alemania occidental estaba aprovechando la creciente integración con la economía de sus países vecinos para impulsar su vigoroso comercio exterior. Fue en estas circunstancias que se produjo un hecho imprevisto en la parte oriental de Alemania. En efecto, el 9 de noviembre de 1989 cae el Muro de Berlín y se pone en marcha un proceso de una dinámica increíble. No pasaría siquiera un año hasta que el 3 de octubre de 1990 se consumara la reunificación estatal de Alemania; la unión monetaria, económica y social de ambos Estados alemanes incluso se había

concretado el primero de julio de 1990. Tras más de cuatro décadas, la Economía Social de Mercado sustituía a la economía comunista en el este de Alemania y se convertía en el orden económico de la Alemania reunificada.

En los meses de invierno de 1989-1990, economistas y expertos en política monetaria habían analizado numerosos modelos acerca de cómo concretar una aproximación económica entre la República Federal de Alemania y la República Democrática de Alemania (RDA). Todos estos análisis preveían planes de largo plazo con diferentes niveles de integración para la economía de ambas Alemanias. Finalmente, el inminente colapso económico y social de la RDA dictaría el cronograma. El número creciente de personas que masivamente huían desde la parte este hacia la parte occidental desbordó el deseo de soluciones prudentes. De hecho, el número de personas que abandonaban la RDA sólo disminuyó a partir de la introducción del marco alemán en esa parte de la nación.

Para sorpresa de muchos expertos en finanzas, la conversión monetaria se concretó prácticamente sin problemas. No obstante, a este trámite le siguió un duro despertar. La cabal dimensión del desastre que significó el socialismo implementado en la RDA se puso de manifiesto sólo poco a poco. Apenas un 2% de las empresas germanoorientales estaba en condiciones de competir en el mercado mundial. En lugar de un beneficio estimado de 300 mil millones de marcos, la privatización de las industrias "propiedad del pueblo" generó pérdidas por 500 mil millones de marcos.

A diferencia de 1949, no se produjo un "milagro económico". Por el contrario, la transformación de la economía de la RDA demostró ser dolorosa y conflictiva. Se puso de manifiesto que una cosa era reconstruir un país en ruinas a partir del modelo de la Economía Social de Mercado y otra muy diferente, reconvertir una economía comunista en función de ese modelo. Durante muchos años, el elevado índice de desempleo sería el tema dominante. Para salvar al menos una parte de las deficitarias industrias estatales, era ineludible realizar despidos. Hoy, apenas tres de cada cuatro empleados trabajan en la misma empresa en que trabajaban en 1989.

No fue posible generar en Alemania oriental un proceso autosustentable de aproximación a la economía de Alemania occidental. Lograrlo demandó un formidable paquete de ayuda que sumó 450 mil millones de marcos tan sólo en los primeros tres años, equivalente al 65% del producto nacional bruto de Alemania oriental. Para generar condiciones aproximadamente asimilables se procedió a modernizar toda la infraestructura, incluidas centrales energéticas, redes de corriente eléctrica, sistemas cloacales, calles, vías férreas y red de comunicaciones. En los tres años posteriores a 1990 se conectaron en Alemania oriental más líneas telefónicas que en 30 años de comunismo. Al mismo tiempo, hubo importantes planes de ayuda para que el sector privado, oficios y empresas, pudieran volver a establecerse.

Fue también gracias a estos programas que la economía en la región este de Alemania pudo crecer entre 2000 y 2008 al doble de la economía en Alemania occidental. Hoy, los niveles de productividad se están aproximando: en tanto que a comienzos de la década de 1990 la productividad era de apenas el 40% del nivel occidental, hoy es del 70%. Tras la radical reestructuración, la industria es competitiva internacionalmente y, posiblemente, pronto el principal problema de la economía oriental ya no será el elevado índice de desempleo sino la falta de personal calificado.

Catorce meses después de haberse concretado la unidad alemana, el 11 de diciembre de 1991 los jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Europea celebraron el Tratado de Maastricht, el último paso previo a la introducción de una moneda europea común. Con mucho pesar, los alemanes se desprendieron del fuerte marco alemán (DM). En la primera mitad del siglo XX habían experimentado en más de una oportunidad dolorosamente la importancia que tiene la estabilidad de la moneda como condición para un orden económico eficiente y socialmente justo. Para los países vecinos de Alemania, una moneda europea común significaba tener voz en la política monetaria europea, que hasta ahora se había visto dominada por el Bundesbank de Alemania occidental. La renuncia de los alemanes a su predominio monetario facilitó a Francia la decisión de manifestarse a favor de la unidad alemana. Si bien los alemanes aceptaron transferir el control de la política

monetaria a instituciones comunitarias, le dieron mucha importancia a que las nuevas estructuras respondieran básicamente al exitoso modelo alemán. Hoy, el Banco Central Europeo, con sede en Frankfurt, tiene como principal función, al igual que el Bundesbank alemán, asegurar la estabilidad de valor de la moneda y es independiente del poder político. Un Pacto de Estabilidad y Crecimiento, decidido en la cumbre europea de Dublín en 1996, que impone a los Estados de la eurozona un valor de referencia del 3% del producto bruto nacional como techo para el endeudamiento anual, debía generar una mayor estabilidad y hacerle a la población alemana más fácil la despedida del marco.

El 1 de enero de 1999 entró en vigor la Unión Monetaria Europea, con el euro como dinero bancario. Finalmente, el osado plan de una moneda común para 310 millones de europeos se hizo realidad con la introducción del dinero en efectivo con esa denominación el 1 de enero de 2002.

Palabras clave

Nueva historia económica
Milagro económico alemán
Política del control global
Conflictos de objetivos de la política económica
Privatización
Desregulación
Acción concertada
Reunificación
Nueva política económica

I.18. La Economía Social de Mercado y las corrientes de pensamiento

La Economía Social de Mercado nació de un marco de *pensamiento social-cristiano*, que adoptó y adaptó los logros del liberalismo político y económico, en el entendimiento de que, correctamente interpretado, procede de la misma tradición. De este modo surgió una nueva síntesis que se distingue tanto del socialismo como del liberalismo extremo.

I.18.1. Socialismo y constructivismo social

Socialismo

El ***socialismo*** comprende las ideologías y corrientes políticas que bregan por la equidad social con el fin de superar la *explotación del hombre por el hombre*. En general proponen una *propiedad estatal o colectiva* de los medios de producción y distribución de los bienes, y una sociedad caracterizada por la igualdad de oportunidades a través de un método de compensación. Otros socialistas proponen diversos tipos de sistemas económicos descentralizados administrados por los trabajadores, por ejemplo las cooperativas o los consejos de trabajadores.

Los socialistas comparten la creencia de que el *capitalismo* concentra de forma injusta la riqueza y priva de la igualdad de oportunidades

a grandes porciones de la población. Por eso, los socialistas proponen la creación de una sociedad donde la riqueza y el poder estén equitativamente distribuidos, aunque difieren en cuanto a los medios de realizarlo. Mientras que los socialistas actuales en buena medida aceptan la propiedad privada y enfatizan el igualitarismo a través de medidas estatales, los tradicionales se basaban en la meritocracia y la planificación central.

El socialismo moderno se originó en el movimiento político de la *clase trabajadora* a fines del siglo XIX y en el movimiento intelectual del mismo período, que criticaba los efectos de la industrialización y de la propiedad privada en la sociedad. Robert Owen (1771-1858), Charles Fourier (1772-1837), Pierre Proudhon (1809–1865), Louis Blanc (1811-1882), Saint Simon (1760-1825), criticaban la excesiva pobreza y desigualdad que generó la *Revolución Industrial* y proponían reformas a favor de una redistribución igualitaria de la riqueza y la transformación de la sociedad en pequeñas comunidades sin propiedad privada.

El socialismo científico creado por Karl Marx (1818-1883) y Friedrich Engels (1820-1895) se basaba en la filosfía del idealismo alemán, en los socialistas utópicos y en la crítica a la economía política clásica. Desde estas fuentes desarrollaron sus teorías hacia el *materialismo histórico* y la idea de la *lucha de clases*. Ambos argumentaban que el socialismo se lograría a través de la lucha de clases y de una revolución proletaria que operaría una transición entre el capitalismo y el comunismo. El fracaso de este pronóstico luego de la revolución socialista en Rusia (1917) determinó que los fundadores de la Unión Soviética se decidieran por la imposición coercitiva y violenta del ideal de una sociedad comunista. Este ejemplo fue seguido más tarde por Mao-Tse-Tung (1893-1976) y muchos otros dictadores.

Para este tipo de gobierno se desarrolló el concepto de *socialismo administrativo*, que implicaba una economía planificada en estado socialista. Contaban con influencias como la de August Comte (1798-1857), quien postulaba como tarea del orden social la orientación de todos los miembros de la sociedad hacia un "objetivo general", el "plan de progreso social". Sin embargo, los que formulan este plan son los eruditos, a los cuales se les asigna la capacidad de predecir correctamente el futuro desarrollo de la sociedad.

Sobre la base de esta idea, Lenin (1870-1924) desarrolló lo que denominaba el *centralismo democrático*, en el cual la propiedad colectiva es administrada centralmente por organizaciones estatales y queda institucionalmente explotada en el marco de un plan económico general. En 1921, *Lenin* lanzó la New Economic Policy (NEP), que reestableció la propiedad privada en la agricultura pero mantuvo la producción manufacturera bajo control estatal. A la muerte de Lenin en 1924, J. Stalin (1878-1953) asumió el control del partido comunista y desarrolló un modelo de gobierno burocrático totalitario.

En vista del *colapso* de casi la totalidad de las *sociedades comunistas* en las dos últimas décadas, actualmente son muy pocos los que sostienen la tesis de una sociedad completamente nueva. En general se acepta que se trata de una idea utópica y que no existen ni el conocimiento ni los recursos necesarios para concretar una economía y una sociedad totalmente planificada. Cabe preguntar, entonces, si lo mismo puede afirmarse de los modelos que propagan el Estado bienestarista que sucedió al modelo de planificación en Occidente.

El auge del socialismo tiene su punto cúlmine en los efectos de la Primera Guerra Mundial (1914-18) y las consecuencias de la *crisis económica mundial* (1929-38). Ambos acontecimientos fueron interpretados como el fracaso del viejo orden liberal que se había extendido en el mundo occidental en el siglo XIX.

La filosofía social de los liberales fue reemplazada en Occidente por el Estado bienestarista y la fe en el dirigismo económico no comunista. El objetivo era reconvertir las sociedades por la vía democrática en función de criterios de igualdad social. El Estado bienestarista es parte del proyecto del *socialismo democrático*, que sigue la idea de la unidad entre el socialismo y la democracia desarrollada por *Karl Liebknecht* (1871-1919). En Alemania, luego de la revolución de 1918 que depuso la monarquía, se organizó la *República de Weimar*, que consagró la socialdemocracia con el gobierno Friedrich Ebert (1871-1925).

En oposición a las tendencias antidemocráticas del socialismo, persigue una tercera vía entre capitalismo y comunismo con los medios de la democracia parlamentaria. Hay defensores de la socialdemo-

cracia cuyos objetivos apuntan hacia una modificación total del orden social y económico libre, en tanto que otros se distancian de estas intenciones. Los *socialdemócratas* proponen una nacionalización selectiva de industrias clave en economías mixtas combinada con Estados de bienestar financiados a través de impuestos progresivos y regulaciones de los mercados.

Si bien el socialismo democrático coincide con el planteo de la ESM en los principios de solidaridad y justicia social, difiere en el énfasis en cuanto a la libertad y la subsidiariedad. Esta postura en el campo de las ideas y los valores lleva a que la orientación de soluciones prácticas presente problemas concretos. Por ejemplo, la regulación de los mercados, de no realizarse en forma conforme, lleva a una obstaculización del proceso productivo. También la magnitud de las transferencias del Estado bienestarista es mucho mayor que las admitidas por un planteo subsidiario basado en la responsabilidad, lo que carga excesivamente de funciones y costos al Estado y repercute negativamente en su desempaño y debilita la auto-responsabilidad de las personas.

Constructivismo social

El ***constructivismo*** se refiere a la construcción del sentido que el conocimiento realiza en un contexto social. Implica la atención a los modos en que los fenómenos sociales son creados, institucionalizados e internalizados en las tradiciones y los comportamientos de las personas. La realidad socialmente construida es vista como un proceso dinámico; la realidad es reproducida por las personas en sus interpretaciones y su conocimiento. Una *construcción social* es un concepto o práctica que es la creación de un grupo particular.

Todo conocimiento, incluyendo el más básico tomado por seguro, de sentido común, conocimiento de la realidad cotidiana, se deriva de y está mantenido por *interacciones sociales* que se refuerzan mutuamente. El conocimiento de sentido común es negociado por las personas; las tipificaciones, clasificaciones e instituciones humanas se presentan como parte de una realidad objetiva. En este sentido, la realidad es una construcción social. Desde este punto de vista, el constructivismo gno-

seológico se opone al *esencialismo*, que define los fenómenos en términos de esencias trans-históricas independientes del conocimiento humano, que determinan la estructura categorial de la realidad.

Desde el punto de vista práctico y político, uno de los principios del constructivismo es su *confianza en el rol del Estado*, tanto en lo que se refiere a la provisión de bienes y servicios importantes como a la solución de complejos problemas sociales. En este sentido, la conformación de la realidad a través de la interacción social se utilizó para fundamentar sistemas de planificación que pretendían cambiar instituciones y costumbres humanas arraigadas.

Entre los principales instrumentos de un *Estado bienestarista* figuran la burocracia, la planificación estatal, el uso de la coerción como medio para alcanzar los objetivos fijados por la política y la preferencia por soluciones de tipo colectivista. Eso significa que deben crearse condiciones de igualdad de oportunidades con los recursos de la política educativa, nivelarse las diferencias en los ingresos mediante un sistema impositivo progresivo, para garantizar a todos la misma asistencia médica a través de un seguro médico obligatorio y que la dependencia del individuo de la familia debía ser sustituida por sistemas públicos de seguridad y asistencia social.

Contra esta razón planificadora, los *críticos del constructivismo* aducen que las fuerzas de la razón humana son limitadas, lo que condiciona fuertemente cualquier intento de planificación social; que muchas instituciones sociales importantes no fueron creadas intencionalmente sino que surgieron de manera espontánea como consecuencia de la interacción humana y que su evolución tampoco puede controlarse con los recursos propios de la planificación; y que todos los intentos por implementar una planificación a nivel de la sociedad global no solo no lograron mejorar el nivel de vida general, sino que restringieron progresivamente la libertad individual.

En síntesis, una de las falencias de las soluciones constructivistas radica en que dificultan enormemente y hasta impiden por completo el ensayo de alternativas, la experimentación con nuevas soluciones y el aprendizaje a partir de la experiencia. A diferencia de las corrientes del

pensamiento constructivista, sus críticos abogan por la competencia en lugar de la planificación, la descentralización en lugar de la centralización y la coordinación voluntaria en lugar del control central.

I.18.2. Liberalismo y conservadurismo

Liberalismo

El **liberalismo** es un amplio movimiento intelectual y social que destaca la libertad personal e incluye aspectos políticos, económicos y filosóficos. Postula que la libertad no es un medio para un fin político más elevado, sino que es en sí el fin más elevado. El liberalismo también enfatiza los derechos individuales y la igualdad de oportunidades.

Dentro del liberalismo hay *varias corrientes* que coinciden en el constitucionalismo liberal, que comprende la libertad de pensamiento y expresión, la limitación del poder de los gobiernos, el Estado de derecho, el derecho individual a la propiedad privada y un sistema de gobierno transparente. En general, el liberalismo apoya la democracia liberal, que consiste en elecciones abiertas con derechos iguales para todos los ciudadanos. Dentro de las tendencias existentes, es posible identificar ciertos *tipos o clases:* el liberalismo político, el liberalismo cultural, el liberalismo económico, el liberalismo social.

El *liberalismo político* cree que los individuos son la base y el fin último de la ley y la sociedad. Esta corriente enfatiza el contrato social que da origen a la sociedad desde el conjunto de decisiones individuales voluntarias. También el Estado de derecho, donde la igualdad ante la ley es la garantía contra la arbitrariedad y la democracia liberal que consiste en elecciones periódicas y un sistema de división de poderes. En política, el liberalismo se basa en la correspondencia del gobierno con los deseos de los individuos en una democracia, lo que dio lugar asimismo al surgimiento del constitucionalismo.

El liberalismo en economía se basa en una valoración positiva del comercio y de la iniciativa privada frente al régimen feudal y gremial y a todo tipo de enfoque basado en el abuso de la autoridad. El *liberalismo económico* argumenta que los sistemas económicos basados en los mercados libres son más eficientes y generan más prosperidad. Aceptan en general la desigualdad económica como un resultado natural de la competencia, bajo el supuesto de que no se use la coerción, la violencia o el fraude.

En cuanto a la *filosofía*, el liberalismo destaca la valoración absoluta de la persona humana con una fundamentación ya sea religiosa o humanista agnóstica, según su vertiente. Desde ambas vertientes de fundamentación se desarrolló el concepto y los contenidos de *derechos humanos*. En cuanto al aspecto cultural del liberalismo, se enfatiza, como una derivación del apoyo de la libertad individual, la libertad de conciencia y de opción, de estilo de vida y el derecho al desarrollo de la cultura propia.

El liberalismo tiene su *origen* en el movimiento de emancipación de las ciudades burguesas frente al sistema feudal, que estaba basado en el dominio, y que condujo de la Edad Media al Renacimiento. Un segundo movimiento liberal o *liberalismo clásico* se produjo como reacción frente al absolutismo monárquico y el sistema económico del mercantilismo. Finalmente, un tercer renacimiento se dio como reacción frente a los sistemas totalitarios modernos como el comunismo, el fascismo y el nacionalsocialismo con posterioridad a la segunda posguerra.

Un hito muy importante se debe a los desarrollos de *John Locke* (1632-1704) en cuanto a que una sociedad estable puede estar basada en individuos libres. En su obra sobre el gobierno estableció las ideas de libertad económica, propiedad privada y libertad intelectual e incluyó la libertad de conciencia en la carta en torno a la tolerancia. Desarrolló la idea de los derechos naturales a la vida, la libertad y la propiedad, que fueron antecedente de los derechos humanos. *Montesquieu* (1689-1755), en su obra *El espíritu de las leyes*, diseña leyes para restringir a los monarcas, que son la base del sistema de división de poderes moderno.

Una rama especialmente importante es la Ilustración escocesa, que incluye a David Hume y a Adam Smith (1723-1790). *Adam Smith* es el más famoso de los economistas liberales por su teoría de que los individuos pueden estructurar tanto la vida moral como la económica sin la dirección del Estado y que las naciones más fuertes son las que garantizan libertad a sus ciudadanos para perseguir su propia iniciativa. En su teoría sobre los sentimientos morales (1759) busca reconciliar el interés propio (*self interest*) con el sentimiento de simpatía.

El liberalismo, en sus diversas expresiones, constituyó la base ideológica de la gloriosa revolución inglesa y de las *revoluciones norteamericana y francesa*. En la primera se acotaron los grados de libertad de la monarquía con un Parlamento más fuerte. Los teóricos de la *revolución americana* argumentaban a favor de una república con autogobierno, dependiendo en una estructura de intereses contrapuestos para balancear un equilibrio de fuerzas y proveer a la protección de los derechos de las minorías. La *Revolución Francesa* expulsó a la aristocracia, pero cayó en excesos violentos que condujeron al gobierno napoleónico. En *Latinoamérica*, los mismos ideales inspiraron las revoluciones independentistas, que contraponían las consignas liberales frente al monopolismo corporativo de la monarquía española de aquella época.

Durante la segunda mitad del siglo XIX el liberalismo tuvo uno de sus períodos dorados, que culminó con los grandes cataclismos de las guerras mundiales y la Gran Depresión de los años treinta, en la primera parte del siglo XX. A mediados de los veinte, el liberalismo comenzó a definirse por oposición con los *totalitarismos*, como el nazismo, el fascismo y el comunismo, que buscaban un control centralizado sobre todos los aspectos de la vida social para lograr el bienestar y la estabilidad.

Por otro lado, dentro del mismo campo liberal se fue descartando la aceptación del *laissez-faire* y del motivo del interés propio como factores excluyentes. Muchos liberales asumieron que la promoción de la libertad a las masas necesitaba un acceso mínimo a alimentación, vivienda, educación y seguridad. De este modo se fueron aceptando de

forma cualificada *más funciones para el Estado*. Muchos pensadores y políticos de esta nueva forma de liberalismo, como por ejemplo J. Keynes (1883-1946), W. Beveridge (1879–1963), F. D. Roosevelt (1882–1945), etc. llegaron a la conclusión de que el totalitarismo surgió por la existencia de personas en condiciones de degradación que pedían una dictadura como solución. Lo cual llevó a la idea de que la razón pedía un gobierno que pudiera equilibrar las fuerzas en la economía.

Esta nueva vertiente del liberalismo que se expandió luego de la posguerra se denominó *liberalismo social* (*liberals*). Unían el modernismo con el progresismo y planteaban que la difusión del bienestar y la educación en las masas prevendría el surgimiento del totalitarismo en Occidente.

F. Hayek (1899-1992), M. Friedman (1912-2006), L. Mises (1881-1973) y otros liberales de la *corriente libertaria* argumentaron en contra de esta tesis. Para ellos, las crisis de entreguerras fueron consecuencia de la intervención y la regulación del mercado y no del *laissez-faire*. Pensaban que la intervención sería contraproducente y que se necesitaba volver al orden liberal del mercado desregulado. *Hayek* argumentó que el capitalismo regulado y la economía mixta de posguerra llevarían al totalitarismo que los liberales trataban de evitar. Hayek y Friedman sostenían que la libertad económica era necesaria para la social y la política, y que la eliminación de la libertad económica llevaría a la eliminación de la libertad política.

Luego de los 70, el *péndulo liberal* se alejó del incremento del rol del Estado hacia un mayor optimismo en el libre mercado y el *laissez-faire*. El término *neoliberalismo*, acuñado por el sociólogo Alexander Rüstow en 1938 para designar el resurgimiento del liberalismo clásico, se utilizó para designar las corrientes libertarias que impulsaban una posta a favor de mercados desregulados.

Aportes de esta tradición han sido las ideas de libertad individual, propiedad privada, limitaciones al poder del gobierno, Estado de derecho, economía de libre mercado, libre comercio, pluralismo político, entre otras. Con lo cual es evidente que el liberalismo ha tenido un impacto profundo en el *mundo moderno*.

Conservadurismo

El ***conservadurismo*** es una tradición de pensamiento social y político que pone el énfasis en el cambio gradual y la continuidad de los procesos sociales, por lo que no debe ser confundido con la acepción coloquial que lo vincula con el mero apoyo del *statu quo*. Aunque existieron diversas corrientes que planteaban elementos constitutivos del conservadurismo, como tal no aparece hasta la época de la Ilustración. Tiene su *origen* en la reacción frente a las concepciones sociales racionalistas y utópicas de la Ilustración y las revoluciones modernas. La corriente política tiene su origen en la reacción frente a los excesos de la Revolución Francesa, y tiene a E. Burke (1729–1797) como uno de sus principales representantes.

Frente a la idea ilustrada de organizar la sociedad a partir de la sola razón, Burke se declaraba anti-ideológico y sin un plan utópico maestro de reforma. Según Burke, el gobierno debía guiarse a partir de los desarrollos históricos, de las lecciones de las experiencias concretas y la continuidad de las instituciones fundamentales como la familia, la Iglesia, etc. Argumentaba que la tradición destilaba la sabiduría de muchas generaciones y estaba probada por el tiempo, y que la razón sólo tenía en cuenta la postura de una generación. Proponía el cambio orgánico más que el revolucionario, que podía conllevar consecuencias no deseadas.

El conservadurismo, en sus diferentes vertientes, se basa en una *visión realista del ser humano* que se resiste a las utopías antropológicas extremistas, basadas en una sobrestimación del hombre y sus posibilidades. La crítica al racionalismo pasa por su sobre-dimensionamiento de la razón humana frente a otros aspectos como los sentimientos, las tradiciones, los procesos históricos, etc. En este sentido, rescata los valores más permanentes de la humanidad como la ética, la comunidad, la familia y la patria.

Más recientemente, el núcleo de la crítica conservadora pasa por el *debate cultural de la secularización* y la pérdida de los valores trascendentes en la sociedad. En esta línea, critica las bases del hedonismo individualista, es decir, el planteo que propone una vida basada en el

afán de alcanzar un máximo placer personal, el consumismo materialista y la discrecionalidad informativa que plantean los medios masivos de comunicación.

Desde el punto de vista de las *propuestas*, propone el cambio gradual y la reforma frente al ímpetu revolucionario y la utopía. En las cuestiones sociales, políticas y económicas, busca puntos intermedios y tiene una vocación de síntesis entre los diferentes polos de los debates contemporáneos. Los conservadores enfatizan las ventajas de la institución de la *propiedad privada*, que se desprende de la tradición del liberalismo clásico. Sin embargo, su postura *difiere del mero laissez-faire*, dado que el Estado tiene como rol el fomento de la competencia, el sostenimiento del interés nacional, la comunidad y la identidad.

El conservadurismo moderno entendido como *posición política de centro* no puede ser concebido sin una antropología cristiana o humanista como base de una conciencia histórica crítica, una ética personal fundamentada en el deber y la responsabilidad, el sentido de familia y la comunidad, el amor por la naturaleza, una ética del Estado orientada hacia el bien común y el *patriotismo constitucional*. En este sentido positivo, el conservadurismo es un elemento de la cosmovisión que existe en la ESM.

I.18.3. El pensamiento social-cristiano

El ***pensamiento social-cristiano*** sostiene que la sociedad está constituida por personas, sus comunidades intermedias (familias, asociaciones) y el Estado, en una serie de conjuntos heterogéneos pero sujetos a una gradación. Para esta postura, tanto el mercado como el Estado deben estar al servicio de la persona humana y de sus asociaciones más pequeñas y no al revés, como la experiencia histórica demuestra que resulta de algunas posturas mencionadas, donde en el caso del liberalismo extremo la persona queda sometida al resultado presuntamente impersonal o mecánico del mercado o en el caso del socialismo extremo, la persona queda sometida al poder de un super-Estado que se aleja cada vez más y más de las necesidades de las personas.

El pensamiento social-cristiano se nutre en gran medida de la ***Doctrina Social de la Iglesia*** (DSI), que ha surgido de la reflexión sobre la *cuestión social* y las teorías económicas y sociales tanto del liberalismo y el socialismo que se desarrollaron como modelos de solución. Comprende los aspectos de la doctrina católica referidos a los temas de bienestar de la sociedad. Los principios de la DSI, si bien antiguos en su origen, han sido sistematizados a partir de fines del siglo XIX, sobre todo a partir de distintas encíclicas.[4]

En la primera encíclica social, *Rerum Novarum* (1891), el papa León XIII criticó la sociedad de clases precapitalista de la época. Asimismo, rechazó de plano la solución socialista consistente en la lucha de clases y la estatización de los medios de producción y realizó una crítica a algunos excesos del planteo liberal. Si bien reconoció la función de la propiedad privada, como contrapeso al liberalismo demandó una "justicia salarial" que no podía conseguirse meramente destrabando las fuerzas del mercado. Reivindicó también la libertad de asociación de los trabajadores como un derecho y una política social del Estado a favor de los mismos.

La encíclica *Centesimus Annus* (1991) de Juan Pablo II marca la última de las encíclicas dedicadas a los enunciados de la doctrina social católica. Si bien el Papa no recurre al término Economía Social de Mercado, describe en todos sus detalles los fundamentos teóricos de la misma. Con palabras como "libertad" y "justicia social" marca los valores éticos fundamentales, mientras que los términos "mecanismos de mercado" y "control público" constituyen los dos elementos ordenadores básicos. Con "buenas posibilidades de trabajo" y un "sólido sistema de seguridad social y capacitación profesional" se destaca la protección especial del trabajo humano y de las personas socialmente marginadas. A ello se añaden elementos como la *estabilidad monetaria* y, en el mismo contexto, se rechaza una economía de mercado carente de un marco legal, es decir, desprovista de valores.

4 Las principales encíclicas y documentos han sido: *Rerum Novarum* (1891), *Quadragesimo Anno* (1931), *Mater et Magistra* (1961), *Pacem in Terris* (1963), *Dignitatis Humanae* (1965), *Populorum Progressio* (1967), *Octogesima Adveniens* (1971), *Laborem Exercens* (1981), *Solicitudo Rei Socialis* (1987), *Evangelium Vitae* (1995), *Centesimus Annus* (1991) y la reciente *Caritas in Veritate* (2009).

Una característica de la enseñanza social católica es su *compromiso con los más pobres*, que está basado en las enseñanzas evangélicas. Se basa también en la crítica consistente de las ideologías modernas extremas de la derecha y la izquierda. Una enumeración de sus *tesis fundamentales* podría ser la santidad de la persona y de la vida humana, el llamado a la familia, a la comunidad y a la participación, la opción preferencial por los pobres y los vulnerables, la dignidad del trabajo y del derecho de los trabajadores, la solidaridad, el cuidado de la creación divina y el balance entre derechos y responsabilidades.

El principio central de la doctrina social católica es la *dignidad de la persona* como sujeto libre y responsable que vive en solidaridad con sus semejantes. Como tal, el hombre tiene el derecho y también la obligación de manejar sus asuntos, entre los que se encuentran los económicos, en libertad, con responsabilidad y solidaridad.

La visión cristiana del ser humano reivindica tanto la *libertad y responsabilidad* de la persona como también la dignidad humana. Sin embargo, la idea de la *justicia social* ligada al principio de la *solidaridad* en el sentido de la equidad solidaria sólo es posible en la medida en que permite también desplegar la libertad, la responsabilidad y el interés propio de forma armónica.

Para la organización de la sociedad desde el punto de vista económico se reconoce la relevancia de la institución del *mercado* siempre y cuando esté sometida al *control social* a través de diversas instituciones y en tanto y en cuanto sus resultados se extiendan al conjunto de la sociedad (principio del *bien común*). La economía de mercado, si bien imperfecta, es el mejor sistema de asignación de recursos, pero necesita un sólido marco jurídico-institucional, resguardos sociales y condiciones éticas para su buen funcionamiento.

Sin embargo, la institución del mercado por sí sola no basta para conseguir el objetivo de la actividad económica. En vista de que un gran número de personas no está en condiciones de hacerse valer en el mercado, la autoridad que tenga a su cargo velar por el bien común puede garantizar mediante mecanismos de *compensación social* que todos los miembros de la sociedad dispongan al menos de aquellos bie-

nes que les permitan llevar una *vida digna*. Este es el criterio que distingue una Economía Social de Mercado de la teoría del puro intercambio individualista del liberalismo extremo.

La ***democracia cristiana*** es un movimiento político en muchos países, sobre todo en Europa y Latinoamérica, que tomó los principios sociales y políticos de la DSI como su principal agenda. Los principios de la DSI también han influenciado muchos otros movimientos políticos en diversos grados a través del mundo cristiano e incluso en las naciones no católicas. Generalmente es considerada de *centro derecha* en cuestiones morales y culturales y de centro izquierda en cuestiones laborales y económicas. En Europa suele posicionarse de forma más conservadora, mientras que en Latinoamérica, donde existe mayor pobreza y marginación, tiende al centro izquierda del espectro político.

El origen de la democracia cristiana es la lucha frente a los diversos tipos de totalitarismos y la defensa de la ***dignidad humana*** y de los derechos individuales y sociales en la esfera pública de la democracia. Asimismo se consideró siempre un partido popular en el sentido de superar cualquier tipo de frontera, ideológica, social o cultural entre las personas impulsando un diálogo democrático respetuoso de las diferencias para edificar un proyecto común.

La propuesta económica de la democracia cristiana se basa en una síntesis de un orden de ***mercado*** con una serie de tareas racionalmente justificadas del ***Estado*** en materia económica. Se puede entender como un justo medio entre las propuestas extremas del capitalismo y el socialismo. Los propulsores argumentan que no es una mezcla o compromiso, sino una síntesis superior de los dos polos. Rechaza tanto el socialismo autoritario como el *laissez-faire* en cuestiones de economía y gobierno y propone reformas del Estado de bienestar para mantenerlo y sostener su integridad económica. Ha sido criticada por los libertarios (que proponen un capitalismo de *laissez faire*) por intervencionista y por los socialistas.

La ***democracia cristiana*** tiene en común con el conservadurismo el énfasis en los valores morales (familia, crítica al aborto, etc.), oposición al secularismo, aceptación de la propiedad privada y la economía

de mercado. En común con el liberalismo, marca un énfasis en los derechos humanos y en la iniciativa y responsabilidad personal. En común con el socialismo, plantea un énfasis en la solidaridad, la comunidad, el apoyo a un Estado de bienestar limitado y la regulación de las fuerzas del mercado.

La democracia cristiana, sobre todo en Europa, ha reunido a los cristianos católicos como los protestantes, estando abierta a todas las religiones y a todos los hombres de buena voluntad. Mientras que la Iglesia Católica basa su argumentación en un derecho natural obligatorio para todos y, por consiguiente, en una filosofía social. La ***ética social protestante*** se fundamenta en la Biblia, los defensores de la perspectiva reformada basan sus convicciones en el imperio de Dios como fuerza modificadora de la sociedad que llama a la creación de un mundo de paz, justicia y a una opción por los pobres.

La ética social protestante defiende diferentes objetivos sociopolíticos y recurre a argumentaciones diversas. La diferenciación social y la variedad de las culturas existentes en una *perspectiva pluralista* se reflejan también en las diferentes posiciones de la ética social. No se debate, en cambio, la necesidad de que la teología y la Iglesia participen en las discusiones públicas de temas y objetivos sociales, económicos y políticos. Se habla de un mandato público, que consiste en establecer una relación con la sociedad y/o el mundo.

Palabras clave

Socialismo
Comunismo
Constructivismo social
Liberalismo
Conservadurismo
Pensamiento social cristiano
Doctrina social de la Iglesia
Ética social protestante
Democracia cristiana

Parte II:
Política económica en la Economía Social de Mercado

II.1. Objetivos y actores de la política económica

II.1.1. Rol de los objetivos de la política económica

Una vez expuestos los conceptos básicos económicos y los fundamentos de la Economía Social de Mercado desde un punto de vista teórico, es momento de desarrollar las ***orientaciones de la política económica*** que se desprenden de este marco de pensamiento para la organización de la economía.

En este sentido, un primer punto a desarrollar son los principales ***objetivos de la política económica*** en el marco de la Economía Social de Mercado. Como hemos visto, la concepción general de la Economía Social de Mercado parte de la combinación y la armonización de dos principios centrales, como son la libertad y la justicia social, que se plantean en forma dicotómica en otros sistemas sociopolíticos y socioeconómicos.

En este sentido, el objetivo central de este sistema de ordenamiento económico consiste en encontrar un balance óptimo entre ambos principios. Para ello, estos objetivos sociopolíticos se desarrollan y se aplican a la realidad económica a través de la consecución de los *principios económicos y estructurales* que, como hemos visto, consisten, por un lado, en las medidas que sustentan una economía de mercado, mientras que por otro se apunta a mantener la economía de mercado libre

de las deformaciones en las que puede caer, poniéndola al servicio del conjunto de la sociedad.

Por último, recordemos que la filosofía de la acción práctica en la Economía Social de Mercado parte de la convicción de que toda la acción de política del Estado sobre la economía debe ser de apoyo, nunca de represión ni tampoco de desatención, de la actividad económica en el sector privado. Por ello, toda acción por parte de instituciones estatales para el fomento y la regulación del sector privado en la economía debe estar basada en *políticas económicas conformes* con los principios del mercado. Asimismo, la concepción de la política económica parte de la distinción entre las medidas que atañen al *ordenamiento*, y tienen que ver con el marco estructural de la economía y las medidas orientadas a los *procesos*, es decir, a la aplicación temporal y concreta de los principios mencionados a las circunstancias de una economía dada en un momento del tiempo.

Una *economía de buen desempeño* es aquella que produce convenientemente y en forma creciente bienes y servicios a la población, y que los asigna de acuerdo con la aportación de cada uno a la producción, efectuándose una redistribución en los casos excepcionales donde esto último se ve seriamente dificultado o no es posible.

Por lo tanto, una economía saludable debe presentar un ***crecimiento*** en la cantidad y calidad de bienes y servicios a disposición, lo que implica producción y distribución. Para que la economía sea productiva debe existir división del trabajo, es decir, mercados; y estos, para funcionar correctamente, requieren una moneda de valor estable y uso difundido, lo que se denomina ***estabilidad de precios***. Asimismo, debe generar un nivel de ***empleo*** correspondiente a la población; de no ser así, no estaría utilizando sus recursos *económica* o *racionalmente*, además de vulnerar la justicia social. Debe también mantener un equilibrio o balance adecuado en relación con las otras economías del mundo, es decir, lo que se llama ***equilibrio del sector externo***. Y finalmente, debe ser *sustentable* velando por que el uso de los recursos no

renovables sea racional, no sólo en el presente sino con respecto a las futuras generaciones.

II.1.2. ¿Cuáles son los objetivos de la política económica?

Estas condiciones que conforman una economía de buen desempeño pueden ser enumeradas en forma de ***objetivos de política económica*** de la siguiente forma:

a. Crecimiento
b. Justicia social
c. Estabilidad del nivel de precios
d. Empleo
e. Equilibrio externo
f. Protección de recursos

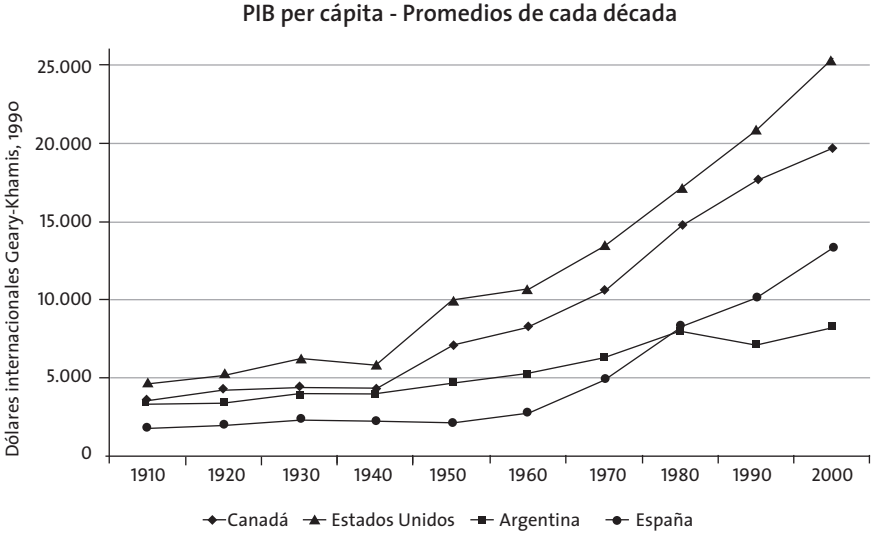
De acuerdo con esta enumeración, el gobierno tiene que orientar su política económica a garantizar un alto nivel de empleo, un nivel de precios estable y un equilibrio del sector externo, así como un crecimiento económico continuo y adecuado. El logro simultáneo de estos objetivos determina una situación de balance o ponderación entre los mismos. A los cuatro objetivos: estabilidad del nivel de precios, alto nivel de empleo, crecimiento económico constante y adecuado y equilibrio externo, se los denomina a veces *cuadrado mágico*.

a. Crecimiento

El objetivo del crecimiento consiste en brindar una cada vez mayor y mejor dotación de bienes y servicios a la población de una determinada economía. Este concepto se mide generalmente a través de la medida muy simplificada o aproximada del ingreso *per capita*. Esto implica medir el ingreso a través del Producto Interno Bruto (PIB) y dividirlo por la cantidad de la población. La teoría económica convencional suele asociar el crecimiento sobre todo a la inversión productiva. Si una economía invierte más, es decir, aumenta su dotación de medios

de producción, estará en mejores condiciones de incrementar la cantidad de bienes y servicios producidos.

Más recientemente, la teoría económica, sin abandonar el postulado anterior, ha ampliado esta proposición enfatizando el rol del conocimiento tecnológico y de la tecnología en el proceso de crecimiento. En cuanto a la manera de aumentar el conocimiento tecnológico, se han desarrollado dos enfoques. Por un lado existen aquellos que lo relacionan con el capital humano en general, es decir, con las capacidades y aptitudes que incorpora la persona en el proceso productivo. Por otro, están aquellos que relacionan la capacidad tecnológica con el fomento y la implementación de la investigación y el desarrollo específicos. Sin embargo, ambas relaciones aún no han sido completamente estudiadas.



Fuente: Elaboración propia a partir de Maddison (datos hasta 2003).

A modo de síntesis, podemos afirmar entonces que una política de crecimiento orientada al largo plazo tiene en cuenta tanto los *elementos cuantitativos* como el volumen de inversión y la formación de capital real, como los *elementos cualitativos* del fomento de la acumulación de capital humano y la promoción de las actividades de investigación.

b. Justicia social

El sentido de la *justicia social* como objetivo proviene de los principios de humanidad y bienestar común. De acuerdo con ellos, todos los miembros de la sociedad deben participar en el bienestar así como en la creación, multiplicación y conservación de la riqueza. Uno de los postulados fundamentales de la política económica vigente en las economías de mercado con responsabilidad social es el objetivo de una política de riqueza y de ingresos justa.

En la coordinación de la economía de mercado, la *justicia conmutativa*, es decir, la que se da entre los particulares, es una norma de justicia que corresponde al principio de rendimiento económico. Asimismo, la justicia de rendimiento debe ser complementada por la *justicia de compensación*, porque a la larga, el progreso y el crecimiento no son realizables en condiciones de un marcado desequilibrio social. Por el contrario, lo que se espera es que la compensación social permita liberar potencialidades económicas. En consecuencia, para que los miembros de la sociedad que por ciertas circunstancias de vida no están en condiciones de aportar un adecuado rendimiento puedan tener un nivel de vida definido por consenso social como adecuado, la *justicia de rendimiento* es complementada por la *justicia de necesidad*.

Si bien la compensación social se realiza, por ejemplo, a través de la familia y las organizaciones de la sociedad civil, en última instancia es una responsabilidad del Estado, que ejerce la *política redistributiva*. Los recursos necesarios son financiados con los ingresos públicos. En la medida en que el Estado realiza a través de políticas sociales un cierto grado de solidaridad, debe velar por que la política de compensación social sea específica, medida y eficiente, para evitar que resulte contraproducente. Al mismo tiempo, trata de limitar los efectos sociales no deseados de este tipo de instrumentos, lo cual se logra potenciando las asociaciones civiles que hemos mencionado como encargadas primarias de estas acciones.

c. Estabilidad del nivel de precios

Cuando nos referimos a la ***estabilidad de precios***, por ejemplo en el contexto de los objetivos económicos de un banco central, no se apunta

a la estabilidad de cada uno de los precios de una economía, sino al nivel general de los mismos. Como hemos visto, los precios individuales en el mercado transmiten la escasez relativa de los diferentes bienes y, por lo tanto, deben ser flexibles con respecto a los cambios en la oferta y la demanda. Sin embargo, para que esta función sea efectiva, estos *precios relativos* no deben ser influidos por fenómenos que afectan el nivel general de los precios, es decir, la canasta de los precios relevantes no debe estar sujeta a cambios drásticos o constantes por causas ajenas a la escasez.

En este sentido, existen dos fenómenos económicos contraproducentes que pueden afectar negativamente el objetivo de mantener estable el nivel general de precios. Por un lado, puede darse un aumento permanente del nivel general de precios, lo que se denomina *inflación*, o lo contrario, un descenso sostenido del nivel general de precios, lo que se denomina *deflación*. Ambos fenómenos afectan la capacidad del sistema de precios de brindar informaciones útiles y relevantes para la toma de decisiones económicas. Desde este punto de vista, la estabilidad de precios significa el objetivo de evitar tanto la inflación como la deflación.

d. Empleo

Uno de los principales objetivos de la política económica es la creación de empleos, lo que implica la lucha contra el desempleo y el subempleo. Usualmente, la oferta excedente en el mercado laboral se mide en función del *índice de desempleo*. El problema del *desempleo* tiene consecuencias directas y duraderas para la persona, como el deterioro de su nivel de vida, problemas psíquicos asociados, etc. Por otra parte, desde el punto de vista estrictamente económico, tanto el desempleo como el subempleo implican una pérdida de rendimiento y eficiencia de la economía en su conjunto por la existencia de factores de producción ociosos.

A pesar de las medidas de política económica que sean aplicadas, las economías de mercado siempre muestran un cierto nivel de desempleo normal. Esto se produce debido a que por la libertad de empleo, un cierto porcentaje de la población activa cambia periódicamente de trabajo. Asimismo, la competencia va produciendo un cambio económico por

el cual permanentemente empresas eficientes desplazan a las menos eficientes, por lo que los trabajadores pasan de unas a las otras. Estos fenómenos son incluidos en el concepto de *desempleo friccional o estructural*.

e. Equilibrio externo

Lograr el equilibro externo de una economía implica, por una parte, tener un esquema de política económica que no genere comportamientos dinámicos que alteren de manera sistemática la *balanza de pagos* (esquema que interrelaciona las cuentas de bienes y servicios con las financieras en las relaciones de una economía con el resto del mundo), es decir, superávit o déficit excesivos de la misma. Por otra parte, implica la neutralización o atenuación, en el interior de la economía nacional, de los ciclos tanto reales como financieros de la economía global. En este sentido, se intenta evitar que las medidas económicas de un país, diseñadas para estabilizar la economía nacional, se vean amenazadas por perturbaciones externas.

Generalmente se alude al equilibrio externo cuando el saldo de la *balanza de cuenta corriente* (parte de la balanza de pagos referida a flujos de bienes y servicios) es compensado por el saldo de los movimientos internacionales de capital. Sin embargo, según cuáles sean los objetivos de la política económica, existe también la posibilidad de definir como objetivo el equilibrio de otros componentes de la balanza de pagos. En el sistema actual de libre circulación internacional de bienes y servicios y tipos de cambio flexibles, resulta difícil alcanzar el objetivo del equilibrio del sector externo, dado que el porcentaje de participación en el PIB del sector externo es importante en la mayoría de los países, habiendo aumentado considerablemente en los últimos tiempos. Por esta razón se hace difícil influenciar mediante medidas económicas nacionales.

f. Protección de recursos

Las transformaciones en los procesos de producción implican siempre un uso de los bienes ambientales. Estos procesos van generalmente de la mano de efectos no deseados que contribuyen a la conta-

minación del *medioambiente*. El mercado no puede resolver por sí solo los problemas del medioambiente porque los bienes ambientales tienen características económicas especiales: no tienen dueño porque no hay derechos de propiedad, no tienen precio y todo uso gratuito lleva siempre a una sobreexplotación; además, su uso no es regulado por la sociedad. Los *efectos externos* negativos sobre los bienes ambientales son muy difíciles de contabilizar y de asignar, porque al no pertenecer a nadie en concreto, sino al conjunto de la población, no existe un precio definido para el uso del medioambiente.

Para evitar esta consecuencia, y dado que el mercado no puede suministrar estas informaciones, se requieren medidas institucionales por parte del Estado. De ello se deduce la justificación y función de la ***política ambiental***. Interpretado en términos económicos, el objetivo de esta política sería asignar costos a los que hacen uso o contaminan los bienes ambientales para que los efectos externos negativos sean asumidos por los contaminadores mismos. Este proceso se denomina internalización.

II.1.3. Conflictos de objetivos en la política económica

En una economía compuesta por mercados, las decisiones económicas que se toman para resolver los conflictos de objetivos en general quedan a criterio de las personas y las empresas. Se trata de la forma más eficiente de tomar en cuenta los deseos y preferencias de las personas. Sin embargo, incluso en una economía de mercado, algunas decisiones tienen que ser tomadas para la sociedad en su conjunto, por ejemplo cuando se decide la construcción de una autopista o de un aeropuerto, cuando se incrementa o se restringe la cantidad de dinero o de tantas otras decisiones que tienen que ser tomadas por las diferentes instancias de la *política económica*.

Como hemos visto, la política económica en busca de un buen desempeño de la economía implica la consecución de varios objetivos simultáneamente. Ahora bien, existen casos en los que la búsqueda de dos o más objetivos se presenta como compatible y las acciones concre-

tas se refuerzan mutuamente. Cuando esto sucede se habla de la existencia de *armonía de objetivos*.

Muchas veces, sin embargo, los diferentes objetivos de la política económica entran en conflicto entre sí. En ese caso, uno de los objetivos sólo será alcanzado en la medida en que se sacrifique o limite la consecución del otro. En definitiva, todos los debates de política económica contienen implícitamente estos ***conflictos de objetivos***. Por ejemplo, una economía en crecimiento generalmente puede generar más empleo. Sin embargo, el aumento de la inversión, la capacidad adquisitiva y del consumo pueden (en casos como el de la economía argentina cuyo aparato productivo depende de *bienes de capital e insumos importados*) al mismo tiempo plantear un aumento de las importaciones que repercuta negativamente sobre el objetivo del equilibrio externo.

Un crecimiento económico acelerado, sin las debidas regulaciones ambientales, puede poner en peligro la sustentabilidad de los recursos naturales y físicos y atentar más adelante contra el crecimiento económico. Una variante específica de este tema consiste en la llamada *enfermedad holandesa*, que se produce en los países que crecen basados sobre la base de la explotación de algún recurso natural o producto primario sin tener en cuenta que estos recursos no son renovables, o lo son sólo en el mediano y largo plazo.

Uno de los conflictos de objetivos económicos clásicos es el que se refiere a la contraposición entre la creación de empleo y la estabilidad de precios. Una postulación muy estudiada en la teoría económica se refiere a la así denominada *curva de Philips*. Según esta relación empírica, existe un *trade-off* entre desempleo e inflación. Si la política económica trata de estabilizar los precios, reduce el nivel de actividad económica y esto tiene un costo en términos del nivel de empleo. Por el contrario, si la política económica se orienta a fomentar el nivel de actividad aumentando las posibilidades de empleo, la economía tiende a sobre-calentarse y se genera una tensión que impulsa el crecimiento de los precios.

Como veremos más adelante, esta contraposición no es necesaria, sino que fundamentalmente depende del *estadio del ciclo económico* en

el que se encuentra la economía. Si la economía se encuentra en un auge, es prácticamente seguro que una política activa, que pretenda impulsar aún más el nivel de actividad, termine generando un efecto inflacionario. En cambio, una determinada dosis de políticas en la misma dirección puede ser un elemento positivo en una fase recesiva del ciclo económico. Por otra parte, una política de estabilización no es recomendable en una fase recesiva, mientras que es lo más apropiado en una economía en expansión, donde se refuerzan las tendencias inflacionarias.

II.1.4. Actores de la política económica

Los principales actores de la política económica son las agencias del Estado con la función directa y específica de realizarla. Por otra parte, existe una serie de actores del sector privado y la sociedad civil que influyen de un modo indirecto en el proceso de la generación de la política económica. En el diseño y el funcionamiento del orden económico participan y se influencian mutuamente: el Estado, que incluye la administración pública y a los políticos en sus distintos niveles (nacional, regional y local), las instituciones autónomas (como el Banco Central, la agencia de defensa de la competencia, las superintendencias, la agencia de defensa del consumidor, etc.), los empresarios (a través de las asociaciones sectoriales o en forma individual), los trabajadores (representados por los sindicatos o agrupaciones similares), y los grupos de la sociedad civil (representando intereses parciales de los ciudadanos agrupados en diversas asociaciones).

En cuanto a la estructura del Estado argentino, cabe señalar que tiene una forma federal con tres niveles: nacional, provincial y municipal, cada uno con sus diferentes atribuciones y competencias. El Poder Ejecutivo nacional cuenta con el *Ministerio de Economía y Producción* para la elaboración de estrategias económicas. Sin embargo, parte de sus funciones, especialmente las más importantes, como el Presupuesto Nacional, dependen también de la aprobación del Congreso Nacional.

Otro organismo estatal importante para la política económica es el *Banco Central de la República Argentina* (BCRA). Según la Carta Orgánica el Banco Central de la República Argentina es una entidad autárquica del Estado nacional cuya misión primaria y fundamental es preservar el valor de la moneda. Asimismo, ejerce la supervisión de la actividad financiera y cambiaria por intermedio de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias.

Son funciones del Banco Central vigilar el buen funcionamiento del mercado financiero y aplicar la Ley de Entidades Financieras, actuar como agente financiero del Gobierno Nacional, concentrar y administrar sus reservas de oro, divisas y otros activos externos, propender al desarrollo y fortalecimiento del mercado de capitales y ejecutar la política cambiaria. En la formulación y ejecución de la política monetaria y financiera no está sujeto a órdenes, indicaciones o instrucciones del Poder Ejecutivo Nacional.

La misión de *los entes reguladores* es ejecutar y controlar, emulando las condiciones de mercados competitivos, los casos en que se define un *servicio público* en un mercado monopólico como la distribución de energía eléctrica, aguas sanitarias o redes de gas. Sus funciones consisten en propender a una mejor operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado de los servicios e instalaciones abocados a la prestación del servicio protegiendo adecuadamente los derechos de los consumidores.[5]

Los ***sindicatos*** son asociaciones que representan a los trabajadores en cuanto a la negociación con las empresas o entidades empresariales, con respecto a las condiciones laborales y los salarios. Asimismo, proveen a los trabajadores con una serie de beneficios como aseguramiento médico, capacitación profesional, recreación y esparcimiento, etc. Las ***cámaras de industria y comercio*** son entidades de derecho público y representan los intereses de la industria y el comer-

5 Los principales entes eeguladores de la Argentina son: La Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS).

cio frente al Estado y a los sindicatos. Sus organizaciones regionales nuclean empresas de todo tamaño. En general, las cámaras ofrecen a sus empresas asociadas una amplia gama de servicios e informaciones, concebidos para incrementar la eficiencia de sus estructuras internas y fortalecer su posición de mercado.

Los ***grupos de interés o lobbies*** forman parte de las democracias contemporáneas y no es posible concebir una sociedad industrial moderna sin su presencia. Son asociaciones voluntarias de personas o corporaciones fundadas con el fin de influenciar a los representantes políticos legítimos. Estas agrupaciones tratan de incidir en el proceso estatal de decisión para lograr sus intereses especiales. Existen grupos de interés de distintos tipos y básicamente se pueden distinguir los grupos interesados en obtener un mayor beneficio y el creciente grupo de organizaciones sin fines de lucro. Comprenden un amplio abanico: desde los sindicatos, las asociaciones profesionales y de empleadores, las federaciones agrarias, las asociaciones de contribuyentes, los grupos ideológicos, sociopolíticos, ambientalistas, etc.

Los ***partidos políticos*** son asociaciones que agrupan a personas de la misma voluntad política, social, económica e ideológica interesadas en influir en la vida política de un país. Los partidos buscan imponer sus objetivos en las elecciones, los parlamentos y otras instancias públicas. En este sentido, ofrecen a los ciudadanos la posibilidad de participar en la formación de la voluntad democrática. Tanto cuando gobiernan como cuando forman parte de la oposición, su influencia es importante sobre la administración y el sector público de la economía. A la vez, son afectados por la marcha de la economía, puesto que esta impacta de manera fundamental en la vida del ciudadano.

Las ***organizaciones internacionales*** son asociaciones integradas por varios miembros, más allá de las fronteras nacionales, excluyendo a las empresas multinacionales. Entre sus principales funciones están la coordinación y la cooperación en diferentes áreas, así como el establecimiento de un marco de diálogo entre los miembros. Hay organizaciones integradas por Estados como en el caso de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Unión Europea (UE) o el Mercosur, y otras, por organismos no gubernamentales (como por ejemplo la

Cruz Roja, Amnesty Internacional, etc). Dependiendo de cuáles son las competencias que los miembros delegan, las organizaciones internacionales integradas por Estados tienen efectos significativos sobre su soberanía, sobre su política económica y otros aspectos. Algunas organizaciones internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), etc., son particularmente importantes en los flujos de capitales y financieros.

II.1.5. Rol de las *estadísticas públicas*

Evidentemente, evaluar la consecución de los objetivos requiere de *indicadores estadísticos* eficaces que puedan servir de guía en el proceso de la política económica. De aquí el valor fundamental de la calidad y la transparencia de las ***estadísticas públicas***. La necesidad de contar con indicadores confiables que garanticen la continuidad y la compatibilidad de las series estadísticas es fundamental para sostener la investigación en ciencias sociales, para el adecuado diseño de las políticas públicas y para garantizar el derecho ciudadano al acceso a la información pública.

La estadística oficial constituye una base indispensable para la acción del Estado, para fomentar la transparencia y eficiencia de los mercados, y es un elemento del proceso de formación de la *opinión pública*. Cada persona tiene el derecho de acceder a la información pública de manera sencilla, transparente y confiable. Las estadísticas públicas son en general una base sólida para el logro de consensos más allá de las discusiones políticas e ideológicas que caracterizan las democracias modernas. En este sentido, son una base insustituible para fomentar la ***cohesión social*** que de faltar, causaría perjuicios de toda índole sumamente graves. Por ello, resulta efectivo que la discusión política se desarrolle sobre la base de un sistema uniforme de constatación de los hechos de la realidad social y económica. Por ejemplo, los datos, como el salario actual, la tasa de inflación y la productividad, que utilizan los sindicatos, asociaciones empresariales y el gobierno para negociar los sueldos y salarios, dependen de ellas.

En este sentido, debe existir un amplio *consenso* en cuanto a mantener el sistema oficial de estadísticas al margen de la discusión política. La estadística debe ser considerada una fuente de *información objetiva* y no debe ser materia de discusión política. Por lo tanto, los resultados de la estadística no son objeto de la política, sino su condición previa, aceptada como tal. Sólo debe servir al fin de constatar datos económicos y sociales objetivos, porque a la menor sospecha de una interacción entre la estadística oficial y el gobierno de turno, por mencionar un ejemplo, la vería severamente cuestionada.

En el caso de la economía argentina, el *Instituto Nacional de Estadística y Censos* (INDEC) es el organismo público, de carácter técnico, que ejerce la dirección superior de todas las actividades estadísticas oficiales que se realizan en el territorio de la República Argentina y unifica las orientaciones. La ley le confiere responsabilidad directa en el diseño metodológico, organización y dirección de los operativos nacionales de relevamiento, a través de censos y encuestas, la elaboración de indicadores básicos de orden social y económico, y la producción de otras estadísticas básicas.

El INDEC también tiene la responsabilidad de coordinar el *Sistema Estadístico Nacional* (SEN). El SEN está integrado por los servicios estadísticos de los organismos nacionales, provinciales y municipales. En cada provincia existe una *Dirección de Estadística* (DPE) dependiente del gobierno provincial. Dichas Direcciones coordinan los Sistemas Estadísticos Provinciales e intervienen en la captura, ingreso y procesamiento de información a nivel provincial. Esta es consolidada por el INDEC o por otros servicios nacionales para la obtención de información a nivel nacional.

II.1.6. Principales partes de la política económica

Las principales políticas económicas, que se desarrollarán en extenso en los capítulos siguientes, son:

La ***política monetaria***, que comprende la operación del sistema monetario, el régimen crediticio y financiero, la estructura y supervi-

sión del sector bancario y el mercado de capitales, y la relación con la política del sistema cambiario.

La ***política fiscal***, que figura básicamente en el Presupuesto Nacional e incluye los ingresos del Estado, el gasto público, el endeudamiento público. Relacionada con esta política se encuentra la cuestión de la estructura federal del sistema fiscal y la operatoria de las empresas públicas, entre otras.

A la sumatoria de la política monetaria y la política fiscal se la denomina ***política macroeconómica***, y tiene un rol destacado en la conformación de una política anti-cíclica o de coyuntura.

La ***política de defensa de la competencia***, basada en las leyes contra las limitaciones a la competencia, comprende el control del poder de mercado y la prevención de las prácticas anticompetitivas, el régimen de patentes, las subvenciones y subsidios estatales, etc.

La ***política laboral*** y del mercado de trabajo comprende el derecho laboral, los derechos y responsabilidades de las asociaciones de patronos y empleados, la regulación del conflicto laboral, la protección laboral, etc.

Las ***políticas sociales*** integran el sistema de pensiones, los seguros de salud, de asistencia social, de accidente, de desempleo, la política de vivienda, de familia, la política educativa y la política de formación y capacitación profesional, entre otras.

La ***política de medioambiente*** incluye la protección del medioambiente, la prevención y lucha contra la contaminación, el marco para la *gestión del medioambiente*, la protección de los recursos, etc.

La ***política del sistema económico internacional*** comprende la organización de la economía externa a través del balance de pagos, la integración económica internacional, las migraciones internacionales, la cooperación para el desarrollo y las relaciones con los organismos internacionales.

Palabras clave

Orientaciones de la política económica
Objetivos de la política económica: crecimiento, justicia social, empleo, estabilidad de precios, equilibrio externo, protección de recursos
Conflictos de objetivos de la política económica
Actores de la política económica: agencias del Estado, sindicatos, cámaras de industria y comercio, grupos de interés, partidos políticos, organizaciones internacionales
Cohesión social
Estadísticas públicas
Política económica: monetaria, fiscal, macroeconómica, de defensa de la competencia, laboral, social, de medioambiente, del sistema económico internacional,
Sociedad civil

II.2. Ciclos económicos y política macroeconómica

II.2.1. El fenómeno de los ciclos económicos

Uno de los principales fenómenos a los que está sometida la economía de mercado es el de la existencia de ***ciclos económicos***. Los ciclos o *fluctuaciones cíclicas* de la actividad económica pueden definirse como las oscilaciones de la actividad económica que dan lugar a la expansión y la contracción alternada de la economía en forma de eventos sucesivos. Esto implica que el crecimiento económico no es un proceso lineal de incremento en la cantidad de bienes y servicios producidos, sino que se presentan alternativamente épocas de auges y recesiones.

El concepto de ciclo económico se refiere a las *fluctuaciones* periódicas de la actividad económica en el contexto de la tendencia al crecimiento de largo plazo. El ciclo es la sucesión de períodos de expansión del crecimiento del producto, seguido de períodos de contracción. El ciclo implica cambios entre períodos de rápido crecimiento de la producción (recuperación y prosperidad) y períodos de relativo estancamiento o declive (contracción y recesión), producidos en el transcurso del tiempo. Estas fluctuaciones son medidas generalmente en términos del Producto Interno Bruto de una determinada economía. El proceso de desarrollo del ciclo económico, en especial en el corto plazo, también se suele denominar ***coyuntura***.

Desde un punto de vista más preciso, el ciclo económico y la coyuntura pueden ser definidos desde cuatro *puntos de vista* compatibles entre sí: 1) en primer lugar, y como introdujimos más arriba, por coyuntura se entiende la aceleración y desaceleración periódica de las tasas de crecimiento del Producto Bruto Interno; 2) una segunda interpretación implica la sucesión de variaciones más o menos regulares con respecto a una recta de crecimiento equilibrado, definida como la tendencia estadística de las tasas de crecimiento; 3) en tercer lugar, coyuntura se refiere a las diferencias estimadas entre la tasa de crecimiento del producto potencial con respecto a la tasa de crecimiento de la demanda agregada de la economía (se produce un año de recuperación si la tasa de crecimiento potencial es inferior a la tasa de crecimiento de la demanda; de lo contrario, si el crecimiento potencial supera el crecimiento de la demanda la economía, se halla en un año de recesión); 4) por último, se puede entender el ciclo económico como las variaciones del grado de ocupación del producto económico potencial estimado.

La macroeconomía moderna da poco apoyo a la idea de los ciclos de períodos regulares. Sin embargo, se han adoptado para su clasificación los siguientes *tipos*: ciclos cortos o de *Kitchin*: son ciclos de inventario con una duración de 3-5 años, no necesariamente registran una crisis en el descenso; los ciclos de inversión fija o de *Juglar*: tienen una duración de 7-11 años, se distinguen por la presencia de auges y crisis cíclicas; el ciclo de inversión en infraestructura o de *Kuznets*: tiene una duración aceptada de 15-25 años; el ciclo tecnológico de largo plazo o de *Kondratieff*: suele ser definido con una duración de 45-60 años. Entre los ciclos sectoriales más importantes están el de la industria de la construcción, de 18 años en promedio, y el de la agricultura, de 10 años de duración en promedio.

Se pueden distinguir cuatro *fases del ciclo económico*: la *expansión*, donde se produce un incremento en la producción y los precios, y bajan las tasas de interés; la *crisis*, que suele comenzar por los mercados de capitales continuándose en quiebras bancarias y empresariales; la *recesión*, donde se produce una caída en los precios y la actividad con un aumento del desempleo y de las tasas de interés; y la *recuperación*, que comienza cuando las acciones se recuperan por las caídas en los precios y los ingresos.

Existe, sin embargo, una discusión técnica aún no superada en cuanto a qué implica exactamente un decrecimiento *sostenido* del PIB, lo que da lugar a la *definición técnica de la recesión*. Según algunos autores, la medida es dos trimestres; para otros es más. De todos modos, conceptualmente existe consenso en cuanto a que una recesión es una disminución significativa de la actividad que afecta al conjunto de una economía, con una duración de más de unos meses, normalmente evidenciada en el PIB real, el ingreso real, el empleo, la producción industrial y las ventas mayoristas y minoristas.

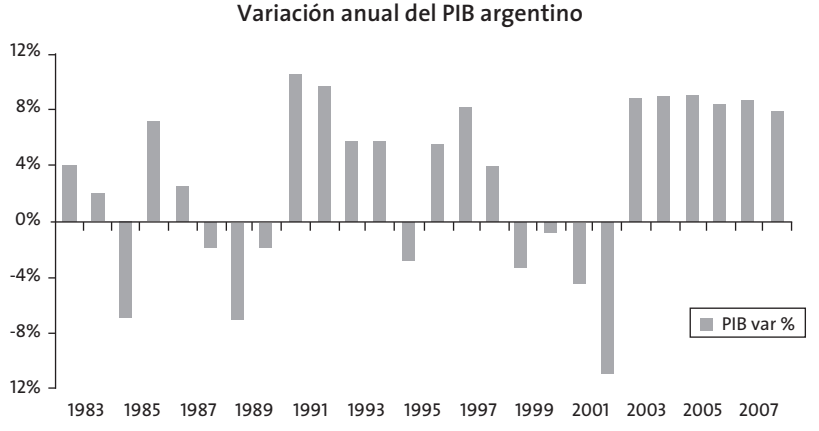
Desde el punto de vista empírico, más recientemente, la *investigación del ciclo económico* se ha enfocado en el estudio de patrones periódicos y regulares, así como en las interacciones temporales y causales en los agregados macroeconómicos (como el consumo, la inversión, gasto público e impuestos, etc.). En especial el diseño y el uso de los indicadores estadísticos previos, paralelos y posteriores al valor asociado o relacionado del PIB (por ejemplo, datos de inventarios o *stocks* comerciales, capacidad industrial utilizada, índice de desempleo) se utilizan para comprobar y, sobre todo, anticipar la existencia o no de una interrelación regular entre diferentes indicadores macroeconómicos. Si la respuesta es afirmativa, la interrelación con un concepto teórico de la coyuntura puede ser profundizada y este concepto puede ser utilizado para elaborar diagnósticos empíricos, pronósticos y recomendaciones para una política macroeconómica efectiva.

Como ejemplo de crisis económica con recesión podemos mencionar que la crisis de los años treinta (1930), que comenzó ligada al famoso *jueves negro* de la bolsa de Nueva York, es quizá la crisis económica más estudiada. Más recientemente, un fenómeno análogo, la caída de las cotizaciones del *Nasdaq* en marzo abril de 2000, cerró, en marzo de 2001, un ciclo expansivo largo de la economía de Estados Unidos (la expansión se prolongó por 10 años, la más larga registrada en la cronología de Estados Unidos) que arrancó en marzo de 1991. En el presente, la crisis de las hipotecas ha llevado a una crisis profunda, que algunos analistas estiman como análoga a la de 1930.

Los ciclos más recientes generalmente terminaron con la caída de la inversión especulativa en una *burbuja de confianza* que termina colapsando, con los períodos de contracción y estancamiento reflejados en un proceso de purga de las empresas ineficientes y un cambio de los recursos de los destinos menos productivos a los más productivos. Entre 1945 y 1990, sin embargo, los ciclos parecían estar más asociados a elementos políticos como la política fiscal y monetaria.

En el *caso de la economía argentina*, las recesiones más recientes fueron la del año 94, que se originó en una pérdida de confianza en los mercados emergentes por la devaluación del peso mexicano (se denominó *efecto Tequila*), y la recesión de fines de los años 90, cuyo punto crítico fue la huida de capitales, la devaluación y el colapso del gobierno de la época del año 2001-2002.

Sin embargo, la crisis hiperinflacionaria del año 89 y la deflacionario-recesiva de 2001-02 son los dos grandes polos de la profundización del ciclo de auges y recesiones en la Argentina.



Fuente: elaboración propia en base a O. Ferreres, INDEC.

Lo distintivo del caso de la economía argentina no es la mera existencia del ciclo, es decir, del fenómeno que hace que el crecimiento económico no se dé en el contexto de una línea en constante ascenso sino en la forma de un pulso de expansiones y contracciones alternadas, sino que el problema central es la magnitud del mismo.

Los costos de este proceso de ciclos económicos en la economía argentina son muy elevados, no sólo en términos de la producción de bienes y servicios (el Producto Interno Bruto), sino en términos de la calidad de vida de la población. En las dos últimas grandes fases críticas del ciclo que mencionamos (descontando las menores intermedias), tanto la pobreza como la indigencia de la población aumentaron en forma aguda, 47,3 y 16,5% (octubre de 1989) y 54,3 y 24,7% (octubre de 2002), respectivamente. A este fenómeno es posible denominarlo el *costo de la inestabilidad macroeconómica*, en el caso argentino.

II.2.2. Teoría del ciclo económico

Más allá de la clasificación de los ciclos económicos de mediano y largo plazo que mencionamos más arriba, es importante la teoría general de la creación de ciclos en el corto plazo, puesto que influye fuertemente sobre las políticas que se pueden aplicar para suavizarlos o evitarlos. Las ***teorías de los ciclos económicos*** tratan de explicar la causalidad de las variaciones entre los diferentes agregados macroeconómicos.

Existen dos teorías macroeconómicas del ciclo económico predominantes. Por un lado, la ***teoría keynesiana*** o perspectiva de la demanda y, por otro, la ***teoría monetarista*** o perspectiva de la oferta. Las dos teorías se diferencian en una serie de supuestos fundamentales y, por consiguiente, en sus principales instrumentos de política. El keynesianismo confía en la política fiscal impulsada por el Estado, en tanto que el monetarismo privilegia la política de control de la masa monetaria por parte del Banco Central así como de los incentivos inherentes al mercado.

II.2.3. T*eoría keynesiana* o perspectiva de la demanda

El ***keynesianismo*** es la concepción económica que remite su nombre a las teorías del economista *John Maynard Keynes* (1883-1946) y ha sido ampliado en el marco del "post-keynesianismo" o la "Nueva Macroeconomía Keynesiana". La principal obra de Keynes, *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* (*The General Theory of Employment, Interest and Money*), de 1936, fue escrita bajo el impacto de la crisis económica

mundial de los años 30. Para explicar el debilitamiento de la actividad económica y el desempleo, Keynes desarrolló un *modelo basado en la demanda* que fuera capaz de aportar medidas económicas destinadas a combatir el desempleo.

Según Keynes, una débil *demanda efectiva* impide que las empresas puedan vender sus productos en las cantidades previstas en los mercados de bienes. Debido a la existencia de rigidez de los precios (falta de movilidad hacia abajo de los precios y salarios), los oferentes reaccionan ante una caída de su demanda reduciendo la demanda de mano de obra, lo que a la vez implica una reducción del empleo. El resultado es la caída de los salarios y los ingresos disponibles de los hogares. Como consecuencia de los menores salarios e ingresos disponibles, a nivel macroeconómico disminuye el ingreso nacional. Según la interrelación de las variables macroeconómicas, en el sistema keynesiano el consumo depende exclusivamente del ingreso disponible, por lo que se genera una espiral de movimientos acumulativos descendentes. Una menor renta nacional reduce la capacidad de compra de los hogares y, por consiguiente, cae el consumo privado. Este proceso sólo llega a su fin una vez alcanzado un equilibrio general provisorio, caracterizado por el desempleo y un bajo nivel de demanda.

Un segundo elemento esencial del sistema de argumentación keynesiano se basa en el supuesto de que las actividades económicas privadas, y con ellas la economía de mercado, tienden en forma inherente hacia la *inestabilidad y el desequilibrio*. Los agentes económicos no son individuos racionales, sino que están sujetos a impulsos de confianza y desconfianza en el futuro (*animal spirits*). La falta de seguridad de las expectativas incide en la demanda de bienes de inversión y la tenencia de saldos monetarios por parte de los agentes, con las consiguientes oscilaciones. Se alternan, entonces, ciclos de optimismo y de pesimismo que perturban un desarrollo armónico y equilibrado de la economía. En épocas de depresión, los sujetos económicos guardan para sí la liquidez inyectada a la economía gracias a la reducción de los intereses y el aumento de la masa monetaria, en lugar de destinarla a la compra de bienes de inversión o al consumo ("trampa de liquidez"). Por lo tanto, la política monetaria de los bancos centrales puede perder su efecto estimulador de

las actividades económicas reales. En ese caso, se interfiere con el circuito macroeconómico y desencadena desequilibrios recurrentes.

La importancia de la demanda, la tendencia hacia la inestabilidad de la economía de mercado, así como la ineficacia de la política monetaria en una fase de recesión económica, o en el punto más bajo del ciclo económico, sustentan la recomendación principal de la política keynesiana en cuanto a la necesidad de una *política fiscal anti-cíclica*. Esto implica la aplicación de una estabilización de la coyuntura mediante actividades que desarrolla el Estado. En las fases de recesión, el Estado debe bajar los impuestos para fortalecer los ingresos y, con ello, el poder adquisitivo de los agentes privados, y aplicar una política de gasto e inversión pública expansiva con endeudamiento (*deficit spending*). Estas medidas, se sostiene, generan una reactivación de la demanda y de la actividad económica, lo cual beneficia tanto las ganancias empresariales como la creación de empleo.

Las *experiencias* realizadas con posterioridad a la crisis del 30 y en la etapa de la segunda posguerra confirman la opinión según la cual, en una economía de mercado, el Estado puede moderar el mayor desempleo que se genera periódicamente, y en situaciones excepcionales está obligado a hacerlo. Durante los años 80 y 90, la política de fortalecimiento de la demanda pregonada por el keynesianismo fue sustituida por una política basada en la oferta, que confía más en la política monetaria, las medidas anti-inflacionarias y la actividad privada. Con la crisis de la economía global actual se perfila un retorno a algunos de los postulados del keynesianismo para revertir los peores efectos de la crisis actual.

II.2.4. *Monetarismo* o perspectiva de la oferta

El monetarismo surgió a partir de la década de 1950, como movimiento de ideas que reaccionaba frente al llamado keynesianismo. Su principal representante fue el Premio Nobel Milton Friedman (1912-2006), de la Universidad de Chicago. El núcleo central del ***monetarismo*** consistía en que el fenómeno de inflación ascendente y sostenida que experimentaban las economías a nivel mundial en los años 60 y 70 estaba causado por la ex-

pansión monetaria y el déficit de los presupuestos públicos que impulsaba la teoría basada en las recomendaciones del keynesianismo.

Al contrario de lo que pensaba Keynes, según los monetaristas, la evolución de la *masa monetaria* (billetes bancarios, monedas y depósitos a la vista de los bancos) es el mejor indicador para saber si la política monetaria es expansiva o contractiva, es decir, inflacionaria o deflacionaria. La tasa de interés, especialmente la tasa de interés de largo plazo, en cambio, es un indicador poco adecuado, porque no sólo refleja la política monetaria, sino también las expectativas de inflación y rentabilidad, la política fiscal y otros factores.

Según el monetarismo, el Banco Central tiene la capacidad de manejar la masa monetaria en forma muy precisa. Para evitar que la política monetaria desestabilice el crecimiento económico y el empleo, la masa monetaria debe crecer en forma constante a una tasa anunciada en forma anticipada. Para evitar que la política monetaria desestabilice el nivel de precios, el crecimiento de la masa monetaria –es decir, la oferta monetaria del banco central y de la banca comercial– debe corresponder a la tasa de incremento de la *demanda monetaria real a largo plazo*, es decir, al crecimiento del potencial productivo de la economía.

Las modificaciones en la expansión de la masa monetaria únicamente impactan en el crecimiento económico y el empleo cuando no son anticipadas por los agentes del mercado. Incluso en ese caso, los efectos son transitorios. Cuando el nivel de precios se adapta en forma permanente, el crecimiento económico retoma la senda del largo plazo. En general, los agentes del mercado anticipan los cambios en la tasa de expansión de la masa monetaria porque conocen los patrones normales de conducta del banco central por las experiencias del pasado (tienen *expectativas racionales*).

Al igual que los precios, los salarios se adaptan a la política monetaria. Por ello, incluso una expansión inesperada de la masa monetaria no logra bajar el desempleo en forma permanente. Las causas estructurales del desempleo no pueden ser eliminadas por una política monetaria inflacionaria. En ese sentido, la política monetaria no puede

reducir el desempleo promedio en el largo plazo, sólo puede redistribuirlo en el tiempo de otra manera.

El monetarismo confía en la capacidad de *equilibrio y auto-regulación* de los mercados, teoría que está basada en el comportamiento racional de los agentes económicos. Dados estos supuestos, una política monetaria errática y un nivel de precios inestable generan incertidumbre entre los agentes del mercado, lo que afecta la productividad macroeconómica y reduce el ingreso nacional. Por ello, el monetarismo ha derivado en una serie de recomendaciones de política económica inspiradas en la reducción de la intervención del Estado sobre los mercados, por lo que se la denomina *economía de la oferta*.

II.2.5. Política anti-cíclica o macroeconómica en la Economía Social de Mercado

Desde la Gran Depresión, la atenuación del ciclo por medio de una ***política anti-cíclica*** es uno de los objetivos de política económica, dado que los períodos de estancamiento son tan perniciosos, sobre todo para aquellos que pierden sus trabajos. Desde entonces, para evitar las oscilaciones violentas del ciclo económico se desarrolló en las economías de mercado modernas lo que se denomina política anti-cíclica o política macroeconómica. Esta política está dirigida a atenuar en lo posible las oscilaciones del ciclo con sus efectos perjudiciales. Las herramientas de la política anti-cíclica son las políticas monetaria y fiscal.

El objetivo principal es estabilizar los indicadores macroeconómicos, cuyas variaciones excesivas son consideradas una amenaza para el bienestar y para la paz social, como el nivel de actividad, consumo e inversión, el empleo, etc. Los ***instrumentos de política fiscal o monetaria*** a ser empleados para el logro de los objetivos dependen del estadio del ciclo y de las circunstancias, y pueden ser aplicados con cierta discrecionalidad dentro del marco legal existente.

La aplicación de una política de estabilización del ciclo económico le permite al Estado aumentar el gasto público para aumentar la demanda macroeconómica o, mediante un sistema tributario hábilmente

diseñado, reducir la carga tributaria de los ciudadanos en los *períodos recesivos o depresivos*. Los instrumentos con que cuenta el Banco Central para apoyar la recuperación tienen como eje una política monetaria expansiva que se expresa a través de la disminución de las tasas de referencia, la realización de operaciones de mercado abierto o la variación del encaje legal. Durante los *períodos expansivos*, cuando el aumento de la demanda macroeconómica produce tensiones inflacionarias, la recomendación es la inversa, contener el gasto público, aumentar los impuestos y la tasa de interés de referencia.

Los ***estabilizadores automáticos*** trabajan como una herramienta para evitar las fluctuaciones del nivel de actividad sin requerirse una política explícita por parte del gobierno. Por ejemplo: el déficit fiscal tiende a aumentar cuando se entra en recesión porque cae la recaudación tributaria, que depende del nivel de actividad, mientras que el gasto permanece constante. Pagos de transferencias como el seguro de desempleo aumentan durante las recesiones para asistir a los desempleados crecientes. Las importaciones caen reduciendo el déficit de balanza de pagos y manteniendo el consumo de los bienes locales en mayor proporción. En general se recomienda no confiar en los estabilizadores automáticos más que para el corto plazo.

Palabras clave

Ciclos económicos
Coyuntura
Teorías de los ciclos económicos
Keynesianismo
Monetarismo
Política anticíclica en la ESM
Instrumentos de política fiscal
Instrumentos de política monetaria
Estabilizadores automáticos

II.3. Dinero y política monetaria

II.3.1. Dinero y orden monetario

Como hemos visto anteriormente, la economía de mercado moderna requiere del ***dinero*** para que los individuos, los grupos y las empresas realicen convenientemente sus transacciones económicas. El uso del dinero reduce los costos inherentes al cambio de bienes, es decir, los costos de realizar las transacciones, y permite, por ello, un grado de *división del trabajo* más alto, generador de mayor bienestar. Como veremos, para que el dinero cumpla las funciones requeridas debe tener ciertas cualidades, y una moneda sana implica asimismo verse libre de problemas monetarios como la inflación y la deflación, que analizaremos más adelante.

El ***orden monetario*** o ***constitución monetaria*** abarca las reglas fundamentales del sistema monetario de un país o una zona monetaria. Según la Economía Social de Mercado, los elementos clave de un orden monetario son: 1) obligación legal del Banco Central de orientar su política monetaria hacia el objetivo primordial de la estabilidad de precios; 2) independencia del mismo con respecto a las instrucciones del gobierno y de otras instituciones (incluyendo el Poder Legislativo); 3) imposibilidad de remover a los miembros del directorio, órgano que toma las decisiones de política monetaria, mientras dure su mandato; 4) estricta limitación del financiamiento por parte del Banco Central de los déficit del presupuesto público.

II.3.2. Funciones y cualidades del dinero

Las principales ***funciones del dinero*** son servir como medio de cambio en el mercado y también como reserva de valor o unidad de ahorro. En primer lugar, las transacciones del mercado necesitan un *medio de cambio*, dado que el trueque implica ciertas dificultades, como la coincidencia de necesidades recíprocas y la dificultad de dividir en partes equivalentes algunos bienes o servicios. Por esta razón, históricamente se han desarrollado monedas, es decir, intermediarios del intercambio que mediante su valor constante y su divisibilidad permitan independizar las dos partes del intercambio (es decir, no cambiar bien por bien, sino bien por dinero y con el dinero obtener el bien deseado).

Es así como en un principio se utilizaron algunos bienes con estas características, como los cereales, la sal y, luego, los metales. En particular el oro se utilizó como moneda o como respaldo de la misma hasta hace bastante poco. En 1973, Estados Unidos sale del *patrón cambio oro,* siendo la última moneda convertible en oro. A partir de entonces, todas las monedas son *dinero papel* o fiduciario. Como veremos más adelante, el que este tipo de moneda conserve el valor y sus propiedades depende de una serie de elementos, pero en última instancia es atribución del Banco Central.

Por otra parte, la moneda, dado que es una *reserva de valor* puesto que se requiere que mantenga el mismo como mínimo a través de la duración del cambio, también devino en un medio para conservar el ahorro en el tiempo. El ahorro social en las economías premodernas era realizado en buena medida en especie, en forma de granos y otros bienes. En las economías modernas, una parte de los ahorros son conservados en moneda y otros activos financieros.

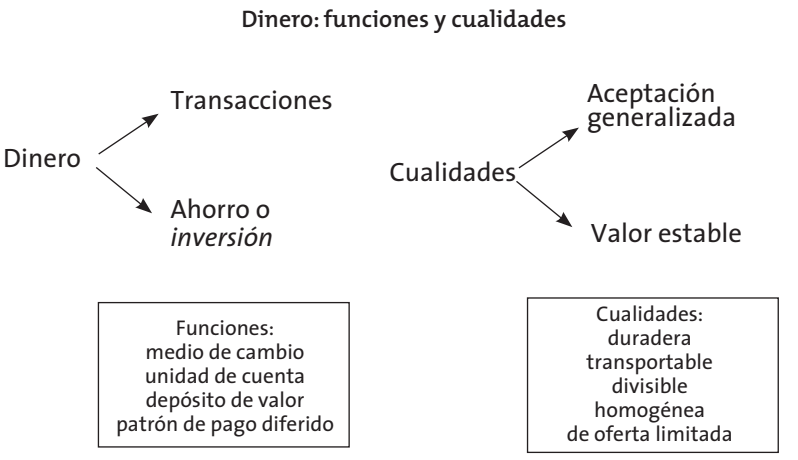
Otras *funciones derivadas* a partir de las dos principales que hemos mencionado son, entre otras: servir de *unidad de cuenta* y de *patrón de pago diferido*. La primera se deriva del intercambio y de la necesidad de establecer un *precio*, es decir, se requiere una unidad para medir los precios, y esta es el valor unitario de la moneda. Por otro lado, como patrón de pago diferido, la moneda permite realizar transacciones a

través del tiempo, es decir que no necesariamente se concretan en un mismo momento.

Las *principales cualidades* que el dinero debe tener para cumplir con estas diversas funciones, con bastante evidencia, son: la aceptación generalizada y un valor estable. La *aceptación generalizada* es necesaria puesto que, por el contrario, si existieran muchos tipos de monedas los intercambios se verían dificultados o restringidos. La amplia aceptación de una moneda hace que los intercambios fluyan más convenientemente y se expandan, con los beneficios que esto trae aparejados.

Por otra parte, la otra cualidad esencial que una moneda debe poseer para cumplir las funciones de medio de cambio y de depósito de valor, es que, precisamente, su *valor* sea *estable*. Si esto no fuera así con alguna moneda en particular, los agentes de la economía verían reducida su confianza en la capacidad de una moneda y tratarían de sustituirla por otra. Por ejemplo, la historia inflacionaria de la economía argentina hizo que en una etapa bastante prolongada las personas dejaran de utilizar la moneda local para el ahorro, limitándola a su uso en función de medio de cambio. En este caso se buscaba otra moneda de ahorro en el dólar u otra divisa. Este fenómeno no ha estado limitado a nuestro país, sino que se repite en distintos países emergentes o en vías de desarrollo cuyas instituciones monetarias y de política monetaria no dan suficiente garantía en el valor de la moneda local.

Otras cualidades que debe poseer la moneda son la durabilidad, la facilidad de ser transportable, la divisibilidad, la homogeneidad y la oferta limitada. La moneda no es algo estable en sí, sino que, como hemos visto, está sujeta a cambios en sus formas con su evolución en el tiempo. Hoy en día somos testigos de nuevos desarrollos en las características que están conduciendo al desarrollo en la práctica de un *dinero virtual*. Los desarrollos de tarjetas de crédito para efectuar compras (es decir, la mitad de un intercambio), los depósitos bancarios, con sus tarjetas para ser utilizadas mediante cajeros automáticos, etc., están revolucionando la forma en que hacemos uso del dinero.



II.3.3. Estabilidad del valor del dinero: inflación y deflación

Para que el dinero conserve las propiedades que lo hacen útil y pueda servir para cumplir las funciones para las que fue creado, debe poseer un *valor estable* en el tiempo. La inflación, y más aún la hiperinflación, causan su depreciación o incluso desaparición. Por consiguiente, un buen orden monetario se basa en normas que permiten ejercer un adecuado control sobre la circulación monetaria en una economía nacional o una *zona monetaria* para preservar la *estabilidad del nivel de precios*.

Los dos fenómenos monetarios que perjudican la estabilidad del valor del dinero son la inflación y la deflación. La ***inflación*** puede ser definida en primera instancia como el aumento persistente y significativo del nivel general de precios. La ***deflación***, por su parte, puede ser definida, por el contrario, como el decrecimiento persistente y significativo del nivel general de precios.

Una primera aclaración de la definición tiene que ver con el concepto del nivel general de precios. Una variación significativa y persistente de un precio, o de un grupo limitado de precios de la

economía, no constituye ni inflación ni deflación (ya sea que consista en un aumento o disminución), sino un cambio de *precios relativos*. Es decir que un bien o un grupo de bienes se tornó más escaso o abundante relativamente en el contexto de la economía y, por lo tanto, su precio relativo con respecto a los demás bienes aumentó o disminuyó. Por el contrario, tanto la inflación como la deflación implican un aumento o disminución del ***nivel general de los precios***, es decir, de un índice de precios que represente el promedio de los precios de una economía.

Por otra parte, en estas definiciones es importante la caracterización, tanto del aumento o de la disminución, como *persistente y significativo*. La importancia de la *persistencia* tiene que ver con la sistematicidad, lo que lleva a identificar el fenómeno. En cuanto a la *significatividad*, está relacionada con las mediciones del nivel general de precios.

En los sistemas monetarios actuales, basados en *billetes de curso legal*, ya no existe una vinculación con un patrón metálico con valor intrínseco como el oro o la plata. Por un lado, esto permite reducir los costos de la creación monetaria según criterios macroeconómicos; pero por el otro, incrementa el riesgo de abuso por una expansión desmesurada de la masa circulante por motivos políticos. Este riesgo es más fuerte aún si el Banco Central depende de las instrucciones del gobierno.

En general, un crecimiento demasiado rápido de la masa monetaria con respecto al crecimiento de los bienes y servicios genera ***inflación*** y, en caso contrario, un crecimiento demasiado lento de la misma con respecto al crecimiento de los bienes y servicios causa ***deflación***. Existen numerosos estudios teóricos y empíricos que avalan la validez de esta relación a largo plazo.

Índices de precios en Argentina

La medida más utilizada en Argentina para cuantificar el nivel general de los precios es el ***Índice de precios al consumidor*** (IPC). Este índice mide la evolución de los precios de los bienes y servicios que consumen los hogares en una determinada área. El conjunto de bienes

y servicios cuyos precios son recopilados para el cálculo del IPC constituye la canasta del índice.

También existe el denominado *Índice de precios internos al por mayor* (IPIM), el cual mide la evolución de los precios de los productos de origen nacional e importado ofrecidos en el mercado interno. Los precios observados incluyen IVA, impuestos internos y otros gravámenes contenidos en el precio, como el impuesto a los combustibles. Este índice es el más utilizado para medir los precios mayoristas. Por otra parte, el *Índice de precios internos básicos al por mayor* (IPIB) tiene la misma cobertura que el IPIM, pero considera los precios sin impuestos. En ambos índices, las ponderaciones se calcularon considerando los valores de producción netos de exportaciones.

El *Índice de precios básicos al productor* (IPP) mide la evolución de los precios de productos de origen nacional exclusivamente. Por lo tanto, no incluye importaciones. Pero en las ponderaciones, a diferencia de lo que sucede con los índices anteriores, se ha considerado tanto la producción con destino interno como la producción destinada a la exportación. El tratamiento impositivo es el mismo que en el caso del IPIB.

El *Índice del costo de la construcción* (ICC) mide las variaciones mensuales que experimenta el costo de la construcción privada de edificios destinados a vivienda en una determinada área. En el cálculo del costo no se incluyen el valor de compra del terreno, los derechos de construcción, los honorarios profesionales, los gastos de administración, el impuesto al valor agregado (IVA) ni los gastos financieros. Tampoco se considera el beneficio de la empresa constructora.

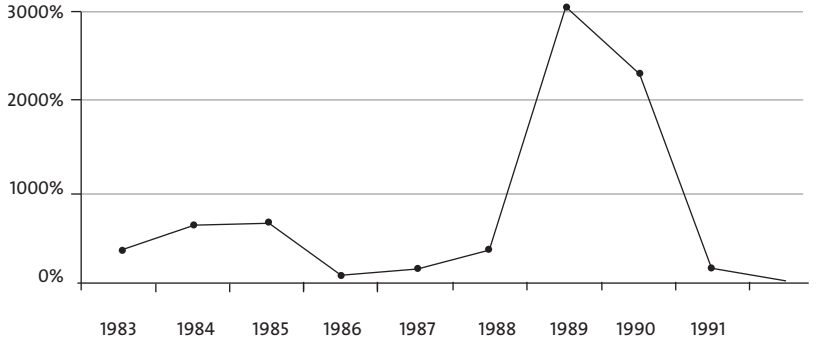
En Europa, el *índice de precios del consumidor* puede ser definido como la media aritmética ponderada de los índices armonizados de precios al consumidor de los Estados miembros. La *armonización* se refiere, sobre todo, a los procedimientos y métodos de cálculo y no tanto a los patrones nacionales de consumo. Si se observa, por ejemplo, un cambio de los patrones de consumo sin que la canasta básica sea adaptada de inmediato, se reduce el valor informativo

actual del índice de precios. Otro problema surge con los cambios en la calidad.

Efectos negativos de la inflación

La inflación puede acarrear varios *efectos negativos de redistribución*. La teoría ha desarrollado al respecto la hipótesis del atraso sobre salarios y las transferencias del Estado a los particulares. Si los ingresos salariales de las personas empleadas o las transferencias estatales como pensiones, asistencia social, subsidio de vivienda o subsidio familiar aumentan a un ritmo más lento que el nivel de precios, se produce un empeoramiento de la situación real de estos grupos de personas.

Hiperinflación en la Argentina



Fuente: Elab. propia a partir de Ferreres.

Por otro lado, la *hipótesis del acreedor-deudor* sostiene que la inflación convierte a los acreedores en perdedores porque las deudas por cobrar, fijadas nominalmente, pierden valor, mientras que los deudores salen ganando con la inflación. Esta es también la razón por la cual los gobiernos pueden tener interés en avalar la inflación.

Además, si en un siguiente paso se observa una economía abierta con un sistema de tipos de cambio fijos en relación con los socios comerciales, la inflación (más alta a nivel nacional) reduce la *competitividad* internacional de los precios de los oferentes nacionales. Las exportaciones nacionales comienzan a perder posiciones en tanto aumentan

las importaciones. La consiguiente disminución de la demanda tiene, a la vez, un efecto negativo sobre el empleo nacional.

La idea de que la inflación favorece el empleo y el crecimiento, basada en los fundamentos teóricos de la *curva de Phillips*, en el mejor de los casos se verifica solamente en el corto plazo. Sin embargo, a mediano y largo plazo, los efectos positivos de empleo no pueden ser obtenidos mediante la inflación. No pasa mucho tiempo hasta que los trabajadores comienzan a reclamar salarios de acuerdo con la inflación esperada, que limitarán los efectos positivos de corto plazo sobre el empleo.

Efectos negativos de la deflación

Los efectos de un proceso deflacionario son aún más negativos, y se producen cuando una economía ingresa en un período recesivo o en una *depresión económica*. En este contexto, la demanda agregada de la economía cae, las empresas no cubren sus expectativas de ventas y, por lo tanto, acumulan sus *stocks* de producción.

La primera reacción es disminuir los márgenes de ganancia y bajar los precios, lo que lleva el nivel general de precios a la baja, pero si la demanda sigue débil las empresas comienzan a recortar la producción, con lo cual se produce una *sub-utilización* del stock de capital y *desempleo*. Tanto la sub-utilización del capital como el desempleo implican recursos ociosos y una pérdida de eficacia de la economía. Asimismo, el desempleo implica, desde el punto de vista humano y social, un mal grave que debe atacarse con todos los medios de la política económica.

II.3.4. Orden monetario y sistemas de tipo de cambio

Los ***sistemas de tipos de cambio*** son sistemas para la compra-venta entre signos monetarios diferentes, es decir, de diferentes países. Estos sistemas pueden clasificarse en dos categorías opuestas: los *tipos de cambio flexibles o variables* y los *tipos de cambio fijo*. La flexibilidad total implica que los bancos centrales no intervienen directamente en el proceso

de formación de precios en el mercado mediante la compra y venta de divisas. En este caso, los tipos de cambio pueden formarse libremente de acuerdo con la oferta y demanda. Se habla de un sistema de tipos de cambio fijos si los bancos centrales mantienen un nivel constante mediante la compra y venta de divisas o si los tipos de cambio fueron fijados legalmente por las autoridades políticas.

Entre ambos extremos existen sistemas cambiarios intermedios llamados de *flotación intervenida o flotación sucia*. La flotación intervenida significa que los bancos centrales intervienen en el mercado de divisas influyendo de esta manera sobre el tipo de cambio. En el caso de *tipos de cambio fijos con banda de fluctuación*, se ha fijado una paridad entre dos monedas pero se permite la desviación hacia arriba o hacia abajo dentro del margen de la banda con una paridad determinada (por ejemplo, ±2,25%). En el momento en el cual el tipo de cambio alcanza el límite superior o inferior de la banda, el Banco Central interviene obligatoriamente. También puede intervenir con anticipación.

Se habla de un sistema de tipos de cambio con *flexibilidad gradual* cuando la paridad fijada –con o sin banda– es adaptada periódicamente a otro nivel debido a nuevas condiciones del mercado de divisas (devaluación/revaluación). Otro sistema muy parecido es el llamado *crawling peg*, régimen de devaluación progresiva y controlada de una moneda –generalmente anunciada– en, por ejemplo, un 1% mensual, con el propósito de ajustar el tipo de cambio a los cambios de la inflación.

Una combinación de tipos de cambio fijo y flexible existe en el caso de la *flotación en bloque* (*blockfloating*), en la cual varios países establecen un tipo de cambio fijo común a todos, mientras que en el interior del bloque practican un tipo de cambio variable ante terceras monedas (*serpiente monetaria*). La flexibilidad del tipo de cambio del bloque puede también ser restringida a un determinado ancho de banda.

La vinculación más rígida es la *caja de conversión* (*currency board*), en la cual el Banco Central del país que decide vincular su moneda para controlar la masa monetaria nacional usando sus reservas en función de una moneda tomada como *ancla*. Si un país maneja, oficialmente o en forma no oficial, dos monedas paralelas como medio de pago, y si

los tipos de cambio de las dos monedas son flexibles entre sí, se habla de un *sistema de monedas concurrentes*.

II.3.5. El Banco Central y la política monetaria

El ***Banco Central*** es la institución estatal cuyo rol consiste en velar por la estabilidad del valor de la moneda y el adecuado funcionamiento del sistema financiero. Los bancos centrales son los organismos encargados de llevar adelante la ***política monetaria*** de los países. Suministran el dinero a la economía y presiden el sistema bancario. El objetivo más importante de un Banco Central es garantizar la estabilidad de precios en su área monetaria. Al asegurar el poder adquisitivo de la población, el Banco Central contribuye a un crecimiento permanente y adecuado, y a un alto nivel de empleo.

Los estudios empíricos demuestran que existe una relación positiva entre la *independencia* del Banco Central de las instrucciones políticas y la estabilidad monetaria. En general, los bancos centrales autónomos tienen tasas inflacionarias menores a las que exhiben países cuyos bancos centrales reciben instrucciones del gobierno, sin que por ello las tasas de crecimiento sean más bajas. Por otro lado, la independencia del Banco Central es apenas una de las condiciones necesarias para lograr la estabilidad del nivel de precios.

Banco Central de la República Argentina (BCRA)

El BCRA fue creado en 1935. Es un ente autárquico del Estado nacional, regido por la carta orgánica y la Ley de Entidades Financieras. Su misión primaria y fundamental es la de *preservar el valor de la moneda*. Asimismo, a través de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias, tiene la misión de propender a la *estabilidad del sistema financiero*.

El BCRA es el encargado de formular e implementar una ***política monetaria*** consistente, que garantice el equilibrio en el mercado de dinero y aliente simultáneamente el ahorro y la inversión. Para brindarle transparencia y sustentabilidad a la política monetaria, antes del inicio

de cada ejercicio anual se da a publicidad el *programa monetario*, que informa sobre la meta de inflación y la variación total de dinero proyectada. El programa monetario debe ser consistente con el objetivo de lograr el equilibrio entre la oferta y demanda de dinero y brindar un ambiente de estabilidad de precios donde los agentes económicos puedan tomar correctamente sus decisiones.

Una de las misiones fundamentales que tiene el BCRA es crear, a través del marco normativo adecuado, las condiciones necesarias para desarrollar y fortalecer la *estabilidad financiera*. Un sistema financiero estable, dinámico, eficiente y transparente es condición indispensable para incentivar el ahorro, desarrollar el mercado de crédito y sentar las bases del desarrollo económico.

Son, además, otras funciones del BCRA:

- Regular la cantidad de dinero y observar la evolución del crédito en la economía.
- Vigilar el buen funcionamiento del mercado financiero y aplicar la Ley de Entidades Financieras y demás normas relacionadas.
- Actuar como agente financiero del Estado nacional y depositario y agente del país ante las instituciones monetarias, bancarias y financieras internacionales a las cuales la Nación haya adherido.
- Concentrar y administrar sus reservas de oro, divisas y otros activos externos.
- Propender al desarrollo y fortalecimiento del mercado de capitales.
- Ejecutar la política cambiaria en un todo de acuerdo con la legislación que sancione el Congreso.

El BCRA está gobernado por un *Directorio* compuesto por presidente, vicepresidente y ocho directores, quienes deberán tener probada idoneidad en materia monetaria, bancaria o legal vinculada al área financiera. Los miembros del Directorio son designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Sus mandatos tienen una duración de seis años, y se renuevan por mitades cada tres años, y los

cargos de presidente y vicepresidente se renuevan conjuntamente. Los miembros del Directorio pueden ser designados nuevamente en forma indefinida.

Instrumentos de la política monetaria

La principal herramienta de la política monetaria es el manejo de la oferta de dinero de la economía a través del Banco Central. El principal concepto para el manejo de la oferta de dinero en la economía es la *base monetaria*. La base monetaria es el efectivo en manos del público, de bancos comerciales y de otras instituciones de depósitos, más los depósitos de las instituciones financieras en el Banco Central. El seguimiento de esta variable permite tener una idea de la liquidez existente en el sistema y estimar el nivel de inflación.

Asimismo, el Banco Central, a través de las diversas líneas de crédito que establece con los demás bancos, maneja la tasa de interés llamada *de referencia* para el sistema financiero. Una de las principales tasas es la que se denomina *tasa de descuento*. Esta es la tasa de interés que el Banco Central impone a los préstamos otorgados a los bancos comerciales.

Otro mecanismo de control de la base monetaria son las *operaciones de mercado abierto*. Estas son operaciones que tienen lugar cuando el Banco Central compra o vende títulos del Estado en los mercados financieros, con el fin de ampliar o restringir la base monetaria. La venta de títulos públicos supone un drenaje de liquidez, puesto que los individuos se quedan con los títulos y el Banco Central, con el dinero. Por el contrario, la compra de títulos de deuda pública incrementa la liquidez existente en el sistema.

En la actualidad, y como consecuencia de la crisis de 2000-02, el Banco Central ha emitido una serie de *títulos de deuda* propios con el fin de tener un instrumento más directo de control del sistema monetario. Estas son las letras o Lebacs y las notas o Nobacs.

La *historia reciente* de la actividad del BCRA estuvo signada a partir de los setenta por una aceleración del proceso inflacionario, que llegó a

hacer perder 13 ceros al signo monetario nacional entre principios de siglo y 1991. El remedio radical que se implantó en ese entonces fue la *Ley de Convertibilidad*, única herramienta disponible para enfrentar la hiperinflación que azotaba el país. Casi once años después, ese modelo dejó de existir a través de la Ley de Emergencia Económica de 2002, mediante la cual el Banco Central recuperó sus funciones tradicionales.

II.3.6. Funcionamiento del sector bancario

Los bancos, y con ellos el ***sistema bancario*** en general, cumplen como principal cometido con la necesidad de reorientar los ahorros de una economía, de aquellos agentes que lo realizan en forma de depósitos en los bancos a aquellos agentes que lo requieren a través de la demanda de crédito.

En toda economía existen agentes cuyos ingresos son superiores a sus egresos y generan ahorro. Estos agentes tienen la necesidad de guardar sus ahorros en un lugar seguro y que brinde la posibilidad de uso en el momento requerido; son los que constituyen *depósitos* en los bancos. Por otra parte, existen agentes que tienen el plan para un nuevo negocio, pero no los recursos financieros para llevarlo adelante, o tienen circunstancialmente egresos mayores a sus ingresos; estos dos grupos son potenciales demandantes de financiamiento de parte de los bancos en forma de préstamos o *créditos*.

Sin embargo, los bancos no pueden prestar en forma de crédito todo el dinero recibido en forma de depósitos, puesto que algunos de los depositantes, regularmente y por diversas razones, retiran sus ahorros en forma de depósitos. Para esta eventualidad, los bancos retiran del monto total de su capacidad prestable una *reserva*, con la cual afrontan estos retiros regulares. De esta situación se desprende que: depósitos = préstamos + reservas o, lo que es lo mismo: préstamos = depósitos – reservas. La relación entre reservas y depósitos se denomina *encaje*.

$$\textbf{encaje} = \frac{\textbf{reservas}}{\textbf{depósitos}}$$

Ahora bien, los bancos cobran una tasa de interés a los prestatarios puesto que afrontan un costo de oportunidad de no realizar con ese dinero otro negocio; esta es la denominada *tasa de interés activa*. Por otra parte, los mismos bancos pagan a los ahorristas que efectúan depósitos una *tasa de interés pasiva* por el costo de oportunidad de uso del dinero. La diferencia entre la tasa de interés activa y la pasiva se denomina *spread* y tiene una incidencia importante en los beneficios que obtienen los bancos.

Tasa de interés activa – Tasa de interés pasiva = *spread*

El concepto de *tasa de interés* admite numerosas definiciones, las cuales varían según el contexto en el cual es utilizado. A la vez, en la práctica, se observan múltiples tasas de interés, por lo que resulta difícil determinar una única tasa de interés relevante para todas las transacciones económicas.

En términos generales, la tasa de interés expresada en porcentajes representa el *costo de oportunidad* de la utilización de una suma de dinero. En este sentido, la tasa de interés es el precio del dinero, el cual se debe pagar/cobrar por tomarlo prestado/cederlo en préstamo. Entonces, el poseedor de una suma de dinero deseará obtener la máxima rentabilidad posible para su capital, conforme a las oportunidades de inversión del mismo.

Otra distinción importante tiene que ver con la diferencia entre tasas nominales y tasas reales. La *tasa de interés nominal* se refiere al retorno de los ahorros en términos de la cantidad de dinero que se obtiene en el futuro para un monto dado de ahorro actual. La *tasa de interés real* mide el retorno de los ahorros en términos del volumen de bienes que se pueden adquirir en el futuro con un monto dado de ahorro actual. La fórmula simplificada para obtener la tasa de interés real implícita en la nominal sería:

Tasa de Interés Real ≈ Tasa de Interés Nominal - Tasa de Inflación

Otros conceptos importantes en el funcionamiento de los bancos son los conceptos de liquidez, solvencia y rentabilidad. La *liquidez* se

define como la capacidad para hacer frente a las obligaciones en un momento determinado y de manera inmediata (depende de la disponibilidad de los activos); la *solvencia* tiene que ver con la capacidad de pago y esta se deriva de un coeficiente elevado de reservas y una cantidad baja de deudas incobrables; y la *rentabilidad* tiene que ver con la relación entre el volumen de créditos por la tasa de interés activa menos el volumen de depósitos por la tasa de interés pasiva.

Por ley, el margen de acción del sistema bancario y también de las aseguradoras es mucho más limitado que el de otros sectores de la economía. Estas *regulaciones* se justifican por la vulnerabilidad especial del sistema bancario ante una eventual *pérdida de confianza*. Se señala que especialmente los ahorristas con pocos conocimientos económicos y pequeñas cantidades ahorradas tienden a retirar sus fondos al menor rumor sobre eventuales dificultades económicas de una entidad de crédito. Como consecuencia, se podría producir una *corrida bancaria*, que afectaría la liquidez del banco en cuestión. Esto obligaría al banco a solicitar más fondos de otros bancos y generaría sucesivamente dificultades a otros entes del sistema financiero (*efecto dominó*). Finalmente, se podría producir una crisis de todo el sistema con el resultado de dificultades en el flujo de créditos para la economía.

El proceso de volver a volcar al mercado un porcentaje del ahorro que en una economía carente de bancos dejaría la circulación y ahora vuelve al mercado a través del proceso de la creación de crédito se denomina ***multiplicador bancario***. A este proceso también se lo llama *creación secundaria* de dinero, puesto que la producción o *creación primaria* está a cargo del Banco Central, principal encargado de regular la oferta monetaria de la economía. La creación secundaria está relacionada con la capacidad de los bancos de volver a circular el dinero que hubiera quedado en depósitos a través del crédito, la cual a la vez depende básicamente del volumen de depósitos y del encaje.

Es así como la cantidad de dinero en la economía tiene que ver tanto con la creación primaria por parte del Banco Central, más el efecto multiplicador o creación secundaria realizada por los bancos comerciales. La *base monetaria*, que es igual a los billetes y monedas en

circulación más los encajes en los bancos, da cuenta de los dos procesos en la generación de la oferta de dinero de la economía.

Existe una *clasificación de agregados monetarios*, que enumera las distintas formas que pueden adquirir los medios de financiamiento en una economía moderna. Lo que se llama el M1 está compuesto por la suma de los billetes y monedas más los depósitos a la vista en los bancos. El M2 agrega al M1 las cajas de ahorro. El M3 incluye el M2 más los depósitos a plazos fijos. Y así sucesivamente, a medida que se agregan bonos u otros títulos de renta fija y variable se puede seguir la enumeración.

II.3.7. Mercados de capitales

En principio existen dos tipos de *bolsas de comercio*. En primer lugar están aquellas en las que se produce un intercambio entre bienes homogéneos y estandarizados (llamados *commodities*, como los cereales, los metales, el petróleo, etc.); en segundo lugar están las bolsas en las que se intercambian *títulos valores* o *instrumentos financieros*. Estas últimas también se denominan *mercados financieros*. En ellos se encuentran los que permiten captar capital y se denominan *mercados de capitales*, los que permiten transferir y administrar riesgo en el mercado de derivados y los que están dedicados a cambiar diferentes monedas en el mercado de divisas.

Efectivamente, en primer término, un ***mercado de capitales*** es punto de encuentro entre dos grupos de agentes, las empresas o el Estado (en sus distintos niveles) y los ahorristas. Las empresas o el Estado necesitan financiamiento para alcanzar sus objetivos; una de las formas de conseguirlo es acudir a la Bolsa y vender activos financieros (acciones, bonos, obligaciones, etc.). Por otro lado, los ahorristas (tanto institucionales como particulares) desean obtener rentabilidad y, entre las muchas alternativas de inversión que existen, pueden decidir la compra de los productos ofrecidos en estos mercados.

Desde un *punto de vista económico*, la función del mercado de capitales consiste en coordinar los diferentes planes de inversión y financiamiento de los agentes económicos. Se trata, por un lado, de dirigir el capital hacia las actividades más productivas y, por otro lado, de reali-

zar el financiamiento de inversiones reales con los recursos financieros disponibles. Además, cuando las bolsas funcionan correctamente diversifican y compensan los riesgos, y tienden a nivelar las diferencias de información entre los participantes del mercado.

Algunos mercados siguen utilizando *recintos físicos* donde se opera a través de representantes que negocian a viva voz. El otro tipo de operación, más reciente, consiste en *sistemas virtuales* compuestos por una red de computadoras que comercian en forma electrónica. Generalmente operan a través de profesionales de los mercados que ejecutan las órdenes de compra o venta.

Los activos pueden ser ofrecidos y negociados en el mercado primario o en el mercado secundario. El *mercado primario* es aquel en el que el activo es emitido por primera vez y cambia de manos entre el emisor y el comprador (por ejemplo, una oferta pública de venta en el caso de renta variable, emisión de bonos en el caso de renta fija). El *mercado secundario* es aquel donde se intercambian los activos que ya han sido emitidos previamente.

En los mercados de capitales pueden transarse dos tipos principales de activos. Por un lado están los ***instrumentos de renta fija***, como los bonos públicos y privados, y por otro, los ***instrumentos de renta variable***, en los que se negocian las acciones de las compañías. Los mercados de capitales están afectados por las fuerzas de oferta y demanda.

Un *título de deuda* o *bono* es una promesa, hecha por un prestatario, de pagar al prestamista una cierta cantidad, que se denomina principal, en una fecha especificada, más una cierta cantidad de intereses durante el período intermedio. Los bonos son emitidos por el sector público (títulos públicos) o el privado (obligaciones negociables). Los tipos de interés de los bonos emitidos por los diferentes prestatarios reflejan el diferente riesgo de incobrabilidad.

Cuando una empresa cotiza en Bolsa, sus *acciones* pueden negociarse en el mercado y los compradores y vendedores determinan su precio. Dado que una acción es una parte proporcional del capital social de una empresa, el que la adquiere se convierte en copropietario

de dicha compañía. Las acciones son un producto de *renta variable* dado que el capital invertido en ellas sólo tiene una renta si la empresa distribuye *dividendos*. El dividendo es el derecho de participación en los beneficios que otorgan las acciones y varía en la medida del beneficio obtenido y distribuido por la empresa.

El resultado de multiplicar el precio de una acción por el número de acciones existentes da igual al valor bursátil o *capitalización* de una empresa, que es un criterio muy útil para determinar el valor real de la empresa. En los mercados de capitales se generan listas de las acciones ofrecidas. Los movimientos de los precios en un mercado de capitales son reflejados en los *índices* de cada mercado, Dow Jones en EEUU, Euronext en Europa, Merval en Buenos Aires. La determinación del precio de las acciones de las empresas supone, en definitiva, la valoración que hace el mercado sobre las expectativas de las empresas que cotizan.

Existe una correlación en general entre un mercado accionario en alza y una *economía en crecimiento*. La cotización en alza de un mercado de capitales indica, en cierta medida, el buen desempeño de una economía. Por un lado, son un indicador de mayores inversiones por parte de las empresas; por otro, indican que los individuos están viendo crecer sus ahorros y aumenta su bienestar económico. Los bancos centrales mantienen cierto seguimiento del desempeño de los mercados de capitales por esta razón y porque son importantes como parte de la estabilidad financiera de una economía.

Los mercados de capitales, al estar relacionados con la inversión y el estado futuro de la economía y las empresas, están sujetos a cierta incertidumbre que genera riesgos específicos. Por este motivo, la oferta y la demanda de las acciones están determinadas fuertemente por las expectativas de desempeño futuro. Estas expectativas son altamente volátiles y al mismo tiempo están relacionadas entre sí, por lo que se pueden producir ciertos efectos de psicología de masa que afectan fuertemente el funcionamiento, los precios y los resultados. Este tipo de conductas puede dar lugar a la existencia de lo que se denomina *burbujas especulativas*, durante las cuales se genera un optimismo inmoderado e ilusorio, llamado euforia, sobre el valor futuro de una ac-

ción o un grupo de ellas, que luego no se confirma, lo que da lugar al efecto contrario: el pesimismo y la caída abrupta de las cotizaciones. Estos comportamientos, cuando abarcan un conjunto de acciones o incluso a un conjunto de bolsas, afectan fuertemente la *estabilidad de las economías*.

Palabras clave

Orden monetario
Dinero
Funciones del dinero
Nivel general de precios
Precios relativos
Inflación
Deflación
Índices de precios
Sistemas de tipos de cambio
Banco Central
Instrumentos de política monetaria
Sistema bancario
Multiplicador bancario
Mercados de capitales
Instrumentos de renta fija y variable

II.4. Finanzas públicas y política fiscal

II.4.1. Constitución financiera

Se denomina *constitución financiera* el conjunto de normas que contiene los lineamientos para una adecuada coordinación de las funciones del *sector público*. Como hemos visto, en la Economía Social de Mercado el Estado cumple una serie de funciones, ya sea proveyendo servicios públicos o cumpliendo un rol de regulación. La constitución financiera incluye todas las normas que tienen que ver con los ingresos, los egresos y el endeudamiento público que el Estado realiza para poder cumplir las mencionadas funciones.

Básicamente, la ***constitución financiera*** tiene como objetivo asegurar que el cumplimiento de las funciones se corresponda con las preferencias de los ciudadanos y permita alcanzar la eficiencia económica en su actividad. Asimismo, debe quedar preservada la solidaridad de la comunidad. Una primera explicitación de estos criterios se realiza con la intención de alcanzar la estabilidad económica y compensar las diferencias en la capacidad económica de los distintos entes territoriales.

En la Economía Social de Mercado, el Estado tiene que asumir ciertas *funciones de interés público* que no pueden ser cumplidas satisfactoriamente por el mercado. Los mercados no resultan eficaces cuando se producen las denominadas *fallas de mercado*, como por ejemplo las *externalidades*, los *bienes públicos*, las *asimetrías de información* y las grandes

economías de escala. Por otra parte, la provisión estatal o voluntaria de este tipo de bienes está sujeta a otro tipo de ineficiencias.

En particular los *bienes públicos* tienen como característica ser *no rivales* y de *consumo no excluyente*, por lo que los mercados tenderían a proveerlos deficientemente. Esta situación se da, por ejemplo, en cuanto a los gastos destinados a sostener el gobierno y la administración pública; también están los demás servicios públicos, como por ejemplo, la protección para la seguridad interna y externa, el sistema judicial, etc.

Dadas las funciones que cumple el Estado en la sociedad moderna, y en especial la provisión de servicios públicos, se realizan una serie de erogaciones públicas que se engloban en el concepto de ***gasto público***. Para poder hacer frente a esos egresos, el Estado tiene una serie de ***recursos o ingresos públicos***, la mayoría de los cuales proviene de la recaudación impositiva. Tanto los gastos como los ingresos del Estado están comprendidos en el ***Presupuesto público o nacional***.

Si se establece la conveniencia de una determinada función estatal (*competencia de decisión*), es necesario establecer seguidamente el nivel más apropiado para proveerla (*competencia de ejecución*). También se requiere considerar que el cumplimiento de las tareas ocasiona gastos que demandan una financiamiento correspondiente (*competencia de gastos*). Asimismo, es importante definir qué ente territorial decidirá la forma de obtener los ingresos correspondientes y qué ente territorial asumirá la responsabilidad de recaudar los ingresos correspondientes (*competencia administrativa*). Finalmente, cabe definir qué ente territorial dispondrá sobre la utilización de los ingresos obtenidos (*competencia sobre la utilización de los recursos*).

II.4.2. Presupuesto Nacional

La acción económica del Estado se refleja en forma cuantitativa en el ***presupuesto público***. El presupuesto público es un documento contable y financiero donde se expresan las estimaciones de los ingresos que el Estado espera recibir durante un ejercicio, así como también la estimación de los gastos que se espera llevar a cabo dentro de ese mismo

lapso. En este sentido implica un plan organizativo de la operación del Estado en términos monetarios y tiene una función económica, política y técnica.

El presupuesto es uno de los principales mecanismos a disposición de la sociedad y del Estado para asegurar la *transparencia y el control de los actos públicos*. No sólo está regido por una consideración económica de eficiencia, sino que implica una jerarquía de prioridades o necesidades públicas. Al definir las líneas generales de sus proyectos de gasto y de su forma de financiamiento, el gobierno presenta una radiografía de la situación del sector público al tiempo que determina la escala de valores que utilizará para el desempeño de sus funciones. En los países democráticos, tanto los impuestos como los gastos públicos son decididos por los representantes elegidos por los ciudadanos y reflejan las valoraciones sociales y la cultura de los mismos.

El presupuesto es un documento *ex ante*, es decir, se elabora antes de que las cosas sucedan. Por lo tanto, está en el ámbito de las predicciones económicas; allí se anticipan las políticas fiscales que el gobierno espera realizar durante un ejercicio. Metodológicamente, existe una diferencia sustancial a la hora de reflejar las cifras previstas; así, mientras que los gastos se *fijan*, los ingresos se *estiman*.

La política presupuestaria tiene como funciones el desarrollo y el uso de los ingresos y gastos estatales para la consecución de determinados objetivos. Entre estos objetivos cuentan: el *objetivo fiscal*, es decir, la transferencia de los ingresos requeridos para financiar las funciones del Estado; el *objetivo de la asignación eficiente*, es decir, la corrección de la estructura de producción resultante del mercado; y el *objetivo redistributivo*, es decir, la modificación de la distribución del ingreso y los activos.

Los principales componentes del presupuesto público son los ingresos y los gastos. Según el tipo de *recursos*, éstos se clasifican como ingresos corrientes, ingresos de capital, mientras que desde el punto de vista económico también se pueden clasificar en ingresos de *fuentes financieras*. Los *ingresos corrientes* son los que obtiene el Estado, derivados

de sus actividades normales de funcionamiento. Ejemplos de ingresos corrientes son los impuestos y las transferencias recibidas. Los *ingresos de capital* son aquellos ingresos que se derivan del cambio en la composición del patrimonio público, provocando en su obtención una descapitalización por parte del Estado (ejemplos: venta de activos físicos y financieros, recuperación de préstamos, etc.).

Los *gastos del gobierno* se clasifican también en corrientes y de capital. Los *gastos corrientes* son los gastos que es necesario realizar para el normal funcionamiento del Estado. Ejemplos de gastos corrientes son: el gasto en personal, el pago de intereses de la deuda pública, las prestaciones previsionales, las transferencias corrientes, los bienes de consumo, etc. Por otra parte, los *gastos de capital* son aquellos gastos que incrementan la capacidad productiva del país, el sector público y el sector privado. Ejemplos: inversión real, inversión financiera, transferencias de capital, etc., administración pública nacional, entidades administrativas regionales y municipales y otras agencias públicas.

Los recursos de *fuentes financieras* se constituyen fundamentalmente por el endeudamiento público y los préstamos. Los primeros son recursos provenientes de la emisión de títulos, bonos y contratación de empréstitos obtenidos de acuerdo con normas legislativas o delegadas. Los préstamos son recursos provenientes de prestaciones a corto y largo plazo del sector privado, público y externo.

La *regla* más clara para el presupuesto consiste en maximizar el bienestar social mediante la provisión de bienes y servicios públicos, minimizando el costo para proveerlos, lo que implica utilizar la forma de recaudación de ingresos menos distorsiva posible. En la práctica, la formulación del presupuesto es mucho más compleja.

La mayor parte de los gobiernos calculan su *presupuesto en base caja*, es decir que se contabilizan los ingresos cuando se recaudan y los gastos cuando se realizan. Algunos contabilizan los pagos futuros, como los de seguridad social, como deuda pública. Este método se denomina *devengado*, puesto que las obligaciones se contabilizan cuando se conocen, es decir, antes de que se efectivice el pago.

II.4.3. Ingresos del Estado

Los impuestos son *contribuciones obligatorias* por parte de los ciudadanos que no generan ningún derecho a una contraprestación específica directa del Estado. El objetivo principal de los impuestos es el de cubrir los gastos públicos. En este sentido, sirven para el financiamiento de servicios y prestaciones cuyos costos no pueden ser asignados y cobrados individualmente a los ciudadanos (como por ejemplo la seguridad interna y externa) o no son cobrados por razones políticas (por ejemplo: bienes meritorios como la educación básica y superior).

Sin embargo, también pueden tener otros propósitos, como incentivar o desalentar la producción de determinados bienes (incrementando su precio y, consecuentemente, haciendo que se retraiga la cantidad demandada) o modificar la distribución de la renta (haciendo, por ejemplo, que los sectores con mayor renta contribuyan proporcionalmente más). Esto significa que el sistema impositivo tiende a basarse en cualidades relacionadas principalmente a la capacidad contributiva del ciudadano, lo que se denomina *principio de capacidad contributiva*. Asimismo, el monto y la estructura de la carga impositiva tienen gran importancia para los ciudadanos, dado que restados del ingreso personal bruto determinan el ingreso disponible real.

Desde el punto de vista de la distribución, los impuestos pueden clasificarse en progresivos, regresivos o proporcionales. Un impuesto *progresivo* es aquel en el que la tasa efectiva del impuesto aumenta a medida que la base imponible aumenta. Con el *regresivo* sucede al revés: a medida que la base imponible del impuesto aumenta, la tasa efectiva del mismo disminuye. En el caso del *proporcional*, la relación se mantiene constante.

En cuanto a las formas, se cobran tributos en forma de *impuesto a las ganancias* o impuesto a las actividades lucrativas de las empresas. Asimismo, en la medida en que se generan ingresos personales (sueldos, salarios, intereses), éstos son sometidos a imposición, por ejemplo, en forma del *impuesto a las ganancias de las personas físicas* e impuesto a los dividendos o impuesto sobre los intereses devengados. No solo se grava la obtención de ingresos, sino también el consumo que se realiza

con el mismo mediante un impuesto general al consumo, *impuesto al valor agregado*, y un sinnúmero de impuestos indirectos específicos (*impuesto a los combustibles*, etc.).

Además de los impuestos, se cobran *tasas y contribuciones* relacionadas con el uso voluntario u obligatorio de prestaciones estatales específicas. Si se trata de un uso individual con una ventaja personal directa, el pago se realiza en forma de derechos. Estos derechos se cobran, por ejemplo, por el uso de determinados servicios públicos (por ejemplo los peajes en las autopistas), prestaciones administrativas (ejemplo: derechos judiciales o de registro civil), así como por concepto de transferencia/alquiler de determinados derechos de uso (ejemplo: derechos de concesión o regalías).

Los impuestos generan siempre una cierta *distorsión de la actividad económica*, la cual debe ser medida y reducida al mínimo por parte de la política tributaria. En un mercado perfectamente competitivo es posible medir el costo de eficiencia que produce el establecimiento de un impuesto, puesto que se realizarán menos transacciones y los individuos recibirán menores beneficios del intercambio que en la situación inicial. La mayor parte de la carga impositiva que genera la imposición será sobrellevada por el factor involucrado más inelástico. La *teoría de la imposición óptima* estudia cómo reducir la carga de ineficiencia que genera un determinado sistema impositivo.

Algunas *recomendaciones* para una ***política fiscal*** y presupuestaria desde la perspectiva de una Economía Social de Mercado implican que donde hagan falta reformas tributarias, estas deben beneficiar al trabajo y al capital, mejorar las condiciones de inversión y simplificar el sistema tributario. Deben ensanchar la base imponible y reducir las tasas tributarias máximas, por cuanto estos elementos constituyen criterios fundamentales para las decisiones de los inversionistas nacionales y extranjeros.

Para la aceptación de una *reforma impositiva* y gastos es especialmente importante la participación y la concientización. Los grupos de interés más importantes (asociaciones empresariales, federaciones sindicales, etc.) deberían ser invitados a participar desde un comienzo en

los grupos de estudio y comisiones encargadas de elaborar el programa de reforma, y los resultados deberían ser explicados de forma sencilla al público en general.

II.4.4. Gasto público

El ***gasto público*** que realiza el Estado para su funcionamiento y proveer a los ciudadanos puede dividirse en: bienes y servicios, transferencias e inversión. Existe una serie de bienes que el Estado está en mejores condiciones de ofrecer que los particulares. Tal es el caso de la defensa, la seguridad y determinados *servicios públicos* que se ofrecen en condiciones monopolísticas.

El *gasto de inversión* está constituido por los edificios, muebles, equipos informáticos, etc. que el Estado compra porque los necesita para el normal desarrollo de sus actividades. Generalmente, la importancia macroeconómica otorgada a estos gastos es más alta. Sin embargo, hay que apuntar que el uso de las inversiones suele implicar determinados gastos consuntivos recurrentes. Junto a estos gastos, el Estado también incurre en *gastos de consumo* (denominados gastos corrientes), cuya principal partida son los gastos de personal. Cabe destacar que cuando el sector público realiza una compra de bienes y servicios, hace una demanda directa sobre la capacidad productiva de la nación.

Finalmente, el Estado incurre en *gastos de transferencias*, esto es, pagos por los cuales los que reciben no dan en contraprestación ningún bien o servicio. Ejemplos típicos son: gastos de seguridad social, subsidios de vejez y desempleo o las ayudas familiares según el número de hijos. Los pagos de transferencias no representan una demanda directa por parte del sector público sobre la capacidad productiva de la nación.

A *nivel regional*, el gasto público en Argentina abarca los gastos que efectúan el gobierno nacional (que incluye la administración central, los organismos descentralizados y las instituciones de seguridad social), los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales, comprendiendo los montos destinados a los tres poderes constitucionales en cada uno de ellos.

Como se puede apreciar en el gráfico adjunto, que muestra la evolución histórica reciente del gasto público total, los períodos de contracción del gasto coinciden con los períodos de crisis económicas, como la hiperinflación de fines de los 90 y la recesión de principios de los años 2000. Por otra parte, los períodos de crecimiento económico se han caracterizado por expansiones sustanciales del nivel del gasto. Esto se puede caracterizar como un comportamiento pro-cíclico que contrasta fuertemente con el diseño adecuado de una política fiscal contra-cíclica o anti-cíclica, que implicaría la conducta contraria.

Fuente: Elab. propia sobe la base de Ministerio de Economía (Mecon).

Clasificación del gasto público

Con la intención de guardar una coherencia metodológica, utilizamos la clasificación del gasto público en cinco finalidades, cada una de las cuales tendrá sus funciones y programas específicos:

- Administración gubernamental
- Servicios de defensa y seguridad
- Servicios sociales
- Servicios económicos
- Servicios de la deuda pública

La administración gubernamental se refiere a todas las acciones que realiza el Estado destinadas a la administración del gobierno. Los servicios de defensa y seguridad comprenden las acciones correspondientes a la defensa nacional contra amenazas externas y al mantenimiento del orden público. Los servicios sociales comprenden las áreas de salud, educación, trabajo, asistencia y promoción social, así como los fondos destinados al pago de jubilaciones y pensiones. Los servicios económicos incluyen las acciones destinadas a la formulación de políticas que faciliten la producción de bienes y servicios necesarios para el desarrollo económico. Los servicios de la deuda pública abarcan los fondos destinados al pago de préstamos y empréstitos contraídos por la Nación.

Como veremos en el apartado referido a la política fiscal, el gasto público tiene un *efecto macroeconómico*. Se sabe que los recursos estatales desembolsados para la adquisición de bienes impactan de forma directa sobre la demanda agregada de la economía. Más allá de esto, el gasto público puede también orientarse hacia la oferta, por ejemplo cuando se trata de gastos para la educación o asignaciones de recursos para el fomento de la investigación.

En comparación a los ingresos, los gastos públicos se consideran como un instrumento más eficaz y flexible para el *combate a la pobreza* y la realización de *objetivos sociales*. Entre los instrumentos más importantes, tenemos sobre todo los programas públicos de creación de empleo, subvenciones, transferencia de bienes y servicios públicos, aseguramiento del abastecimiento de alimentos y prestaciones directas en efectivo.

II.4.5. El resultado fiscal y su financiamiento

El financiamiento del Estado puede realizarse por medio de los impuestos o de endeudamiento o la venta de activos. De acuerdo a cómo el gobierno se financie, puede tener efectos importantes sobre la distribución del ingreso y la riqueza o la eficiencia de los mercados.

De la relación entre los ingresos y los egresos públicos se pueden definir tres situaciones básicas. Si los egresos son iguales a los ingresos públicos, el fisco se halla en una situación de *equilibrio fiscal*. Si los ingre-

sos son superiores a los egresos, se da un *superávit fiscal*, y si se produce lo inverso se da la situación de *déficit fiscal*.

El déficit o superávit fiscal –según la definición convencional– mide la diferencia entre los egresos totales del gobierno, incluido el pago de intereses pero excluidos los pagos de amortización sobre el acervo de la deuda pública, y los ingresos totales, incluidos los ingresos no impositivos y las donaciones pero excluidos los préstamos. El *déficit o superávit primario* es la diferencia entre dichos ingresos y egresos, pero sin tomar en cuenta los egresos por pago de intereses de la deuda.

La acumulación del déficit es igual a la *deuda pública*, que implica una transferencia de la carga impositiva hacia el futuro. Los Estados pueden, como otras entidades individuales o jurídicas, tomar crédito, emitir títulos de deuda o realizar inversiones financieras. La *deuda pública* es dinero adeudado por cualquier nivel del Estado, ya sea municipal, provincial o nacional. Los gobiernos generalmente se endeudan colocando títulos, como los bonos del gobierno. El sector público compite en los mercados de crédito con la demanda privada de créditos.

La *deuda*, bien administrada, provee una herramienta para hacer más suave la presión tributaria en forma inter-temporal. Sin embargo, el déficit y la acumulación de deuda pueden limitar las opciones de un gobierno que las recibe de administraciones previas. Asimismo, existen objetivos no-fiscales como el *objetivo de estabilidad y crecimiento,* en el que los recursos son destinados a actuar en forma anti-cíclica posibilitando gastar más en períodos recesivos y pagar en los períodos expansivos.

El *objetivo de la distribución intergeneracional de las cargas* implica que los gastos de inversión del Estado (por ejemplo infraestructura) cuya utilización por parte de los ciudadanos se extiende por un período largo, deberían ser financiados con créditos. De esta manera, las generaciones futuras, beneficiarias de los gastos de inversión del presente, asumen la carga con sus impuestos futuros.

Asimismo, el endeudamiento público puede tener un *objetivo político*, en la medida en que estos ingresos son menos percibidos por los ciudadanos que un aumento de los impuestos y no generan tanta

resistencia en la población. Este tipo de políticas aumenta la probabilidad de reelección de los políticos, pero su carácter corto-placista descuida el problema de los pagos futuros de intereses y amortización, y la restricción del margen de maniobra estatal a largo plazo cuando la mayor parte de los impuestos recaudados deba ser destinada al servicio y la amortización de la deuda. El monto de la deuda sube hasta un nivel en el cual el ajuste fiscal se vuelve inevitable. Por ello, el endeudamiento público debe estar sometido a normas legales que fijen *límites al endeudamiento*.

La ***deuda pública*** se puede caracterizar como directa o indirecta y externa o interna. La *deuda directa* es la deuda asumida por la administración central en la calidad de deudor principal. La *deuda indirecta* es la asumida por cualquier persona física o jurídica, privada o pública, pero con aval, finanzas o garantía de la administración central. La *deuda externa* es la deuda contraída con otro Estado u organización internacional o cualquier persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio. A diferencia de la *deuda interna*, que es la deuda contraída con toda persona física o jurídica residente o domiciliada en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio argentino.

Otro de los mecanismos de financiación es la emisión monetaria o *señoriaje*. Salvo en situaciones excepcionales, por ejemplo ante la presencia de una recesión deflacionaria importante, se ha comprobado que la emisión monetaria para financiar el déficit fiscal es una causa grave de inflación.

II.4.6. Política fiscal

La ***política fiscal*** se constituye a partir de la utilización de los instrumentos mencionados arriba: impuestos, transferencias y gasto público. Se refiere a la capacidad del gobierno para influenciar la actividad económica a través de cambios en los impuestos o en el gasto público. Los cambios en los montos o la composición del gasto y de los impues-

tos pueden impactar, entre otros, en la demanda agregada y nivel de actividad, en la asignación de recursos y en la distribución del ingreso.

Desde el punto de vista macroeconómico, la política fiscal puede ser *expansiva*, cuando se busca producir un incremento en la demanda agregada; para ello es necesario disminuir los impuestos, aumentar el pago de transferencias y aumentar el gasto público. De lo contrario, puede ser *restrictiva*, cuando se busca generar una disminución de la demanda agregada; para ello se debería aumentar los impuestos, reducir el pago de transferencias y reducir el gasto del gobierno.

Desde el punto de vista macroeconómico, se busca aplicar una *política fiscal expansiva* cuando existe desempleo importante de factores productivos. Solo en este contexto el impacto de la política fiscal sobre la demanda agregada inducirá el aumento del producto. Es conveniente no olvidar el efecto que la política aplicada tiene sobre el nivel de precios, puesto que a medida que los factores de la economía vuelvan a emplearse normalmente comenzarán a presentarse presiones inflacionarias.

Por el contrario, se busca aplicar una *política fiscal restrictiva* cuando existe un exceso de la demanda agregada de la economía que la oferta no puede satisfacer en el corto plazo. En este contexto, existe una presión al aumento del nivel general de precios, es decir, se produce inflación. En este caso hay que recordar que la política restrictiva, una vez eliminado el exceso de demanda, puede tornarse contractiva del producto desacelerando el nivel de actividad económica y, de continuarse incorrectamente, poner en riesgo la creación de empleo.

El gasto y los ingresos públicos a la vez están determinados tanto por un *componente estructural* como por un *componente cíclico*. El resultado fiscal puede estar afectado por los niveles de actividad de la economía. Durante una expansión o auge económico, los ingresos tributarios suelen subir mientras que el gasto suele ascender más lentamente, lo que tiende a producir un superávit automático. Por el contrario, en los períodos recesivos o de estancamiento, los ingresos tributarios descienden junto al nivel de actividad y el gasto aumenta por las cargas sociales

(como seguros de desempleo) relativamente queda más estable, con lo cual se produce una tendencia al déficit fiscal.

La ***política fiscal*** no puede verse en forma aislada del contexto general de una sociedad. En este sentido, resulta importante establecer de qué manera se pueden usar los instrumentos de la política de finanzas en situaciones concretas en conjunción con otros medios. Para que se pueda cumplir el precepto de la necesaria *unidad de la política económica*, es necesario que la política de las finanzas públicas se integre plenamente en la misma.

II.4.7. Federalismo fiscal

En un Estado cuya división política abarca varios niveles (nacionales, provinciales y municipales), las competencias, funciones, gastos e ingresos públicos deben ser reglamentados para cada uno de estos niveles. Hay dos modelos fundamentales para regular la distribución de funciones. En el caso de la *solución central*, las funciones son adjudicadas al nivel superior. Este sistema tiene la ventaja de su mayor eficiencia administrativa porque la concentración de competencias contribuye a reducir los costos. En el caso de la *solución descentralizada*, donde las competencias son adjudicadas a los niveles inferiores, la ventaja es su mayor eficiencia de abastecimiento, porque las funciones estatales se cumplen en contacto más directo con el ciudadano.

El *sistema centralizado* de las funciones evita costosas estructuras administrativas duplicadas y permite una mayor unidad y transparencia de la gestión pública. Por otra parte, permite tener una mayor *visión de conjunto* comparada con los sistemas descentralizados, especialmente cuando éstos no disponen de los instrumentos necesarios de intervención y financiamiento.

En el *sistema descentralizado* hay un rendimiento superior en los casos en que las regiones tienen una estructura socioeconómica diversa y se diferencian por sus necesidades. En estas circunstancias, la gestión local permite reaccionar de manera flexible y concreta a este tipo de

diferencias. Una prestación local de la función pública despierta mayor comprensión entre los ciudadanos porque el nivel de información de éstos es mayor en relación con los acontecimientos locales.

Desde el punto de vista fiscal, los *sistemas tributarios* municipales se basan en ingresos provenientes del impuesto a la propiedad, mientras que los sistemas provinciales suelen estar basados en el impuesto a las ventas o ingreso. Por último, a nivel nacional los regímenes tributarios suelen estar apoyados en los impuestos sobre los ingresos y ganancias.

El ***federalismo fiscal*** puede ser estructurado sobre la base de dos subsistemas. El *sistema de impuestos exclusivos* les otorga a los entes la facultad de disponer de lo recaudado en relación con diferentes fuentes independientes de ingresos. Sin embargo, también presenta algunas desventajas; por ejemplo, existe el peligro de que el ciudadano se vea afectado por una doble imposición y de que genere abultados costos administrativos. Tampoco se garantiza en todos los casos un financiamiento adecuado de los Estados subnacionales: debido a la brecha de bienestar que existe entre los distintos entes, las unidades descentralizadas cuentan con diferentes niveles de ingreso.

Desde este punto de vista, un *sistema de coparticipación* es superior al sistema de impuestos exclusivos. En este sistema, un determinado ente jurisdiccional es el encargado de recaudar los impuestos, en tanto que los restantes entes jurisdiccionales participan de la recaudación realizada. Se agregan objetivos políticos, como la búsqueda de condiciones de vida equitativas.

El ***principio de subsidiariedad*** prevé la asignación de una función a un nivel superior (por ejemplo, el Estado nacional) únicamente en aquellos casos en los que ha quedado comprobado fehacientemente que el nivel inferior (provincias federadas o municipios) no está en condiciones de lograr un resultado satisfactorio por sí mismo. La competencia de ejecución y la competencia de recaudación deben ser asignadas al nivel donde tal gestión genere menos costos; por lo tanto, el nivel encargado de la organización de una determinada función asume la responsabilidad por los recursos financieros requeridos. En este sentido, la Economía Social de Mercado es sinónimo de un *federalismo co-*

operativo que reconcilia las necesidades de autonomía de cada entidad con las de coordinación en los objetivos comunes.

II.4.8. Subsidios y ayudas públicas

Los ***subsidios*** son una forma de asistencia financiera a una empresa o sector económico. Este tipo de transferencias, conocidas genéricamente como subvenciones, constituyen beneficios selectivos otorgados sin contraprestación por los Estados al sector privado de la economía. Los subsidios son utilizados para fomentar actividades que de otro modo no se realizarían. Generalmente se basan en una decisión política, más que económica.

Los subsidios implican *transferencias de ingreso* de un sector a otro y pueden distorsionar el funcionamiento de los mercados, generando costos y cargas para otras actividades. Los subsidios también pueden ser vistos como una forma de proteccionismo o barrera comercial, haciendo los bienes locales artificialmente competitivos frente a las importaciones.

La economía ha identificado áreas en las cuales los subsidios son efectivos, por ejemplo bienes públicos y *fallas de mercado*. A pesar de que suelen generar distorsiones, en algunos casos no existe *alternativa menos costosa* para cumplir ciertos objetivos. Además, son más transparentes y sujetos al escrutinio parlamentario y público que otras formas de incentivos como las exenciones impositivas.

Por ejemplo, *a nivel europeo*, los subsidios a las empresas, también llamados ayudas, se otorgan básicamente en el marco de tres tipos de políticas diferentes: 1) la política estructural sectorial, concebida para mitigar el impacto del cambio económico y acelerar el cambio estructural requerido; 2) la política estructural regional, que se concentra en la distribución del potencial productivo y en el desarrollo de la infraestructura en sectores más postergados; 3) la política estructural, orientada hacia el tamaño de las empresas, que intenta compensar eventuales desventajas de la pequeña y mediana empresa frente a las grandes empresas.

En una Economía Social de Mercado, estas subvenciones deberían tener un carácter netamente subsidiario, porque por definición interfieren con el desarrollo de la economía de mercado. Por un lado, las subvenciones generan un *efecto discriminatorio* del beneficiario con respecto a los sujetos económicos excluidos de las subvenciones. Por el otro, se produce un *efecto redistributivo*, en tanto los contribuyentes tienen que asumir las cargas financieras que resultan de las subvenciones.

II.4.9. Empresas públicas-privatización

Para poder cumplir con sus funciones, el Estado no sólo cuenta con la administración pública, sino también con un número variado de organizaciones autónomas de tipo empresarial como las que caracterizan al sector privado. Las ***empresas públicas*** son empresas de propiedad de un Estado municipal, provincial o nacional. En muchos casos se administran como una empresa privada en la que el conjunto de las acciones es propiedad del Estado, por lo que se denominan *empresas de propiedad estatal*. En otros pueden parecerse a ONGs en cuanto a que no necesitan producir ganancias, en cuyo caso se denominan *empresas estatales*.

La administración pública debe cubrir una demanda de servicios que por consideraciones políticas o por razones de costos son prestados por el Estado. Se trata, sobre todo, de bienes cuyo suministro pasa por una infraestructura de transporte fija (ejemplos: transporte vial, tratamiento de aguas residuales). Debido a los altos costos fijos y el tiempo que demora la reducción de los costos promedio, las posibilidades de pasar estos servicios al sector privado son escasas.

Otro factor determinante puede ser la motivación política de la prestación. Se trata de sectores donde el mercado puede, en principio, garantizar el abastecimiento, pero donde por razones políticas resulta conveniente corregir el resultado en su volumen o forma. Estos bienes producidos por el sector público se llaman *bienes meritorios*. En la medida en que se trata de establecimientos con orientación al cliente, estos suelen ser organizados como entidades de derecho público (ejemplos:

cajas de ahorro comunales y bancos regionales, canales públicos de radio y televisión).

Por otra parte, existen argumentos en contra del control público de las empresas. A menudo las empresas estatales trabajan con un *rendimiento inferior* al promedio. Se sustraen del efecto de la competencia y no tienen que desarrollar la flexibilidad y la orientación hacia los clientes que deben demostrar las empresas privadas. En segundo lugar, como resultado del *progreso técnico*, ciertas funciones ya no califican como *bienes públicos* y no se justifica la existencia de un *monopolio natural*, en este caso estatal.

Las empresas públicas pueden también funcionar como empresas privadas y producir bienes y servicios a precio de costo o con un beneficio limitado. La actividad estatal a ser privatizada pudo haber sido deficitaria; el Estado puede optar entonces por una privatización con el fin de *minimizar las pérdidas*. Esta reducción del presupuesto podría reflejarse en una menor carga tributaria en beneficio del sector privado. Por otro lado, los recursos adicionales o liberados aumentan el margen de acción del Estado en materia de financiamiento de otras actividades. Existe la posibilidad de que la mayor eficiencia o la diferente concepción del servicio por parte de la empresa privada conviertan una actividad con pérdida en un campo de negocio lucrativo. Sin embargo, el cumplimiento de las funciones por parte del sector privado tiene que ser supervisado y controlado.

La gama de funciones asumidas por el Estado no es un factor constante. En el transcurso del tiempo, se incorporan nuevas actividades y otras dejan de ser necesarias o son transferidas al mercado. El proceso de constituir una empresa de propiedad estatal se denomina *nacionalización*. Por el contrario, el proceso de retornar una empresa pública al ámbito privado se denomina ***privatización***. Por otra parte, el mismo concepto de *bien público* presupone que los respectivos observadores lleguen a un acuerdo en cuanto a si en una determinada prestación predomina el carácter de bien público o si se trata de un bien privado. Por consiguiente, los programas de los partidos políticos se diferencian con respecto a las actividades que siguen considerando que son funciones esenciales del mandato soberano.

Palabras clave

Constitución financiera
Presupuesto público
Gasto público
Ingresos públicos
Sistema tributario
Política fiscal
Resultado fiscal
Deuda pública
Federalismo fiscal
Principio de subsidiariedad
Subsidios
Empresas públicas
Privatización

II.5. Política de defensa de la competencia

II.5.1. Concentración económica y poder de mercado

En economía, se llama *poder de mercado* al poder de una empresa para influenciar el precio de mercado de un determinado bien o servicio. Una empresa con poder de mercado puede variar significativamente la oferta de un bien o aumentar su precio conservando la mayor parte de sus consumidores. Este tipo de conductas suelen ser vistas como socialmente indeseables, por lo que se han desarrollado ***leyes de defensa de la competencia***, que están diseñadas para limitar los abusos del poder de mercado de las empresas.

Una empresa puede tener poder de mercado al controlar una proporción importante del mercado, como en los casos extremos de la existencia de monopolio, donde una sola empresa controla todo el mercado. Sin embargo, el control de mercado no es el único elemento que constituye el poder en el mismo. Puede existir un mercado controlado por muy pocas empresas y, sin embargo, tener barreras de entrada bajas, reduciendo el poder de mercado ejercido por las mismas.

En este planteo, desde el punto de vista del funcionamiento del mercado y la competencia, es crucial el grado de *concentración empresarial* existente, lo cual depende del número de empresas activas en un mercado. Se puede aproximar una cuantificación de la concentración económica a través de diversos índices estadísticos, como los *índices Ler-*

ner y *Herfindahl-Hirschman* o el *coeficiente de concentración de Gini*. Aparte de la estadística involucrada, se debe prestar atención al tipo de bien y al ambiente innovativo.

En términos de competencia, la concentración de empresas puede ser evaluada como positiva o negativa. Desde el punto de vista de la Economía Social de Mercado, la concentración empresarial se puede considerar *positiva* cuando está motivada por un cambio tecnológico que permite a una empresa innovar para mejorar los productos y bajar los costos de producción al servicio de los consumidores; es así que puede ser competitiva, obtener beneficios y garantizar puestos de trabajo.

Desde este mismo punto de vista, se considera *negativa* cuando la concentración se realiza para desplazar por otros medios la competencia, cuyo caso extremo lo constituye la existencia de una sola empresa del lado de la oferta o del lado de la demanda. En estas configuraciones monopolistas, la carencia de competencia no permite la existencia de alternativas necesarias para que el consumidor elija libremente y, por lo tanto, al quedar el consumidor atado a una sola fuente de provisión (*mercado cautivo*), la empresa oferente puede abusar de su *posición en el mercado*, por ejemplo, cobrando precios más altos o brindando servicios inferiores a los que ofrecería en competencia.

El poder de mercado permite a las empresas realizar ***prácticas anti-competitivas***, incluyendo precios predatorios, compra de productos condicionados, etc. Estas prácticas son acciones de las empresas o del gobierno que anulan o limitan la competencia en un mercado Es dificultoso realizar prácticas anti-compettivas si no existe poder de mercado o apoyo estatal. Si las empresas no tienen poder de mercado, la única práctica anti-competitiva posible es la colusión o los acuerdos de precios.

Entre las prácticas anticompetitivas definidas, podemos enumerar: el *dumping*, que consiste en la venta de un producto por debajo del costo para eliminar competidores (*precios predatorios*). La *colusión*, que es la fijación de precios acordados entre empresas para no competir. Los *precios limitantes*, en los que un monopolista restringe la entrada al mercado a través de la selección de un precio determinado. La *venta en*

conjunto de productos, en la cual se condiciona la venta de un producto a la compra de otro. Para penalizar este tipo de prácticas es que existen leyes de defensa de la competencia.

La concentración de empresas y la concentración de riqueza no sólo tiene importancia económica en sentido estricto. Ambas formas de concentración económica pueden derivar también en *influencia política*. Los fundadores de la política de defensa de la competencia en la Economía Social de Mercado puntualizaron reiteradamente que el poder económico, a medida que aumenta, crece en la capacidad de dirigir el poder político hacia sus fines.

II.5.2. Defensa de la competencia en la Economía Social de Mercado

El objetivo actual de la política de la competencia de la ESM yace en la ***protección de la libertad individual*** en economía como un valor en sí mismo o, viceversa, en la restricción del poder económico. La *eficiencia económica*, en términos de optimizar las condiciones para el crecimiento para el respaldo y desarrollo del progreso técnico y para la asignación eficiente de los recursos, es un objetivo indirecto y derivado.

La filosofía que se ha seguido desde el punto de vista de la concepción de la Economía Social de Mercado consiste básicamente en que el Estado no actúe contra la lógica del mercado, solución que en su caso extremo llevó al sistema de planificación centralizada de la economía, sino en reestablecer la competencia más amplia y transparente posible. Por otra parte, al asentar el funcionamiento del sistema económico en la competencia, no se sostiene que esta se produzca por sí misma, con lo cual se distancia con respecto a los planteos del liberalismo económico extremo.

En particular, la política de la competencia en la ESM se diferencia, por un lado, del enfoque que plantea la imposibilidad o indeseabilidad de la competencia, tal como se encuentra en el *pensamiento anti-competitivo y marxista*. También lo hace con respecto a los enfoques que ha desarrollado el *liberalismo extremo*, basados en el poder autoge-

nerador de la competencia, que critica las leyes de defensa de la competencia. Por último, se distancia del enfoque de *intervenciones selectivas* puesto que se basa en una defensa de la competencia basada en reglas generales. La intervención selectiva cae fácilmente en la arbitrariedad y en la connivencia entre un poder estatal prebendario y un poder económico concentrado.

Tomando como modelo la prevención del abuso del poder político por medio de la división de poderes y de la constitución, los fundadores de la política de defensa de la competencia en la Economía Social de Mercado diseñaron una ***constitución económica*** que previniera la concentración económica y las prácticas contra la competencia leal y libre. Así como es la primera tarea de una constitución política regular el poder del gobierno bajo la ley, del mismo modo la primera tarea de una constitución económica es encuadrar el problema del poder económico privado. Lo que interesa es que los principios legales, tal como han sido desarrollados en el derecho constitucional con respecto al ejercicio del poder del gobierno, deben ahora ser desarrollados con respecto a la adquisición y ejercicio del poder económico privado de un modo que sea consistente con el sistema económico.

En este sentido, la Economía Social de Mercado sólo puede funcionar si no existe una excesiva concentración del poder económico y político que lo vuelva incontrolable. La mayor parte de las decisiones importantes para la sociedad en materia política y económica debe ser tomada e implementada de forma descentralizada.

II.5.3. Leyes de defensa de la competencia

Todas las ***leyes de defensa de la competencia*** modernas contienen reglas para impedir una concentración excesiva de empresas que limite la competencia. Por otra parte, las leyes contra las limitaciones de la competencia no buscan entorpecer el crecimiento interno de una empresa.

Las modernas legislaciones antimonopolio contienen una serie de disposiciones que pueden ser sintetizadas en *tres componentes*: la pro-

hibición de acuerdos o prácticas que restrinjan el comercio libre y la competencia, la ilegalidad de las conductas abusivas y posiciones dominantes de mercado, y la supervisión de las fusiones y adquisiciones de las grandes corporaciones.

Está demostrado por la teoría económica y en la práctica que empresas que controlan una parte muy significativa del mercado sin competidores relevantes pueden trabajar con precios mayores y calidades inferiores a las de la situación competitiva. Sin embargo, esto no siempre es así. Las leyes antimonopolio no prohíben el monopolio de por sí, sino el *abuso de posición dominante* que se concreta en los precios y en el servicio al cliente. En tal caso, el Estado asume el control, que no puede ser ejercido por las empresas mismas a través de la competencia. Necesariamente, este control estatal no puede ser más que una solución provisional cuando se trata de controlar los abusos. Primero se debe demostrar que la compañía en cuestión posee una *posición dominante*, es decir que no enfrenta competencia significativa. Luego se debe probar el abuso concreto.

Ciertas *prácticas* son también consideradas *abusivas*, por ejemplo la restricción de la producción para aumentar el ingreso, el atar un producto a la compra de otro, la negativa a ofrecer una plataforma que necesitan todos los competidores para operar, la existencia de precios abusivos comparados con otra región o país, o de precios predatorios por debajo de los costos para eliminar pequeños competidores, o la discriminación de precios, etc.

Las *fusiones empresariales* son avaladas por la teoría de los costos de transacción dado que pueden reducir los mismos a posteriori. Además, se pueden lograr economías de escala o de foco. Sin embargo, a menudo las empresas pueden hacer uso de su mayor poder de mercado debido a su aumento de participación en el mismo y del descenso del número de competidores, lo cual puede traer efectos negativos netos sobre el bienestar de los consumidores.

Con respecto al *control de fusiones* empresariales, en principio las leyes contra las limitaciones de la competencia prohíben toda fusión que genere o amplíe una posición dominante, es decir, que derive en

una excesiva concentración del poder económico que limite la competencia. En este sentido, es similar a los casos de posición dominante, con la excepción de que en este caso la evaluación se hace *ex ante* de la operación.

Según la ley, una empresa tiene una posición dominante en el mercado cuando en el mismo no hay otros competidores, la empresa no está expuesta a una competencia sustancial o detenta una posición de mercado preponderante en relación con sus competidores. Generalmente se requiere que las empresas que se van a fusionar obtengan una autorización o sigan adelante pero bajo la amenaza de un procedimiento legal al respecto.

Con el fin de supervisar de manera periódica la evolución en materia de concentración económica y aplicar las correspondientes medidas de control de fusiones, este tipo de leyes suelen establecer algún tipo de *Comisión Antimonopolio* independiente, conformada por expertos.

II.5.4. Ley alemana contra las limitaciones a la competencia

La primera ley anti-cártel alemana es la Ley contra las Limitaciones a la Competencia, dictada en julio de 1957. Entre sus disposiciones centrales cabe destacar la llamada prohibición de formar cárteles incluida en el Artículo 1 de la ley. La ley reprime las restricciones horizontales a la competencia. La disposición abarca sobre todo los particularmente negativos *acuerdos de precios* y la *colusión*. Las violaciones de estas prohibiciones son sancionadas con multas que pueden ascender a varios millones de euros. Los cárteles legalizados en virtud de las reglas de excepción están sometidos a un régimen control de prácticas abusivas a cargo de las autoridades anti-cártel.

La Ley anti-cártel reprime también ciertas *prácticas restrictivas verticales*, esto es restricciones acordadas por empresas que operan en diferentes niveles de la cadena de producción o distribución, como por ejemplo, los fabricantes y mayoristas o minoristas. El caso más impor-

tante es la fijación de precios entre el comerciante y el fabricante, que exige al comerciante respetar los precios de reventa establecidos por el fabricante (fijación de precios de segunda mano).

La legislación alemana no prohíbe las posiciones dominantes de mercado existentes en forma de monopolios u oligopolios, ni tampoco el surgimiento de las mismas como consecuencia del crecimiento interno de una empresa, y reprime únicamente el *abuso* de estas posiciones. Por ejemplo, cuando es usada abusivamente en detrimento de los competidores o de empresas situadas en niveles anteriores o posteriores de la cadena de producción o distribución, o de los consumidores.

La prohibición general de abuso de posición dominante se ve complementada por la *prohibición de discriminación*, de gran relevancia en la práctica. Ningún poder de mercado puede obstaculizar deslealmente a otras empresas o proporcionarles un trato desigual sin justificación concreta.

En cuanto a las *fusiones*, la Oficina Federal Anticártel debe prohibir todas las que pudieran establecer o fortalecer una posición dominante en el mercado. Sin embargo, una fusión debe ser autorizada cuando las empresas participantes logran demostrar que la fusión prevista implica al mismo tiempo mejoras considerables para los consumidores sin alterar de forma contraproducente las condiciones de competencia.

El principal organismo encargado de impedir la formación de monopolios en Alemania es la Oficina Federal Anticártel (Bundeskartellamt). La principal función de la Oficina Federal Anticártel consiste en aplicar las disposiciones previstas sobre la protección de la competencia en la Ley contra Limitaciones de la Competencia. Concretamente, se encarga de hacer cumplir la prohibición de formar cárteles, de prevenir abusos de poder económico y de controlar que las fusiones empresarias observen las disposiciones legales. Competencia exclusiva de la Oficina Federal Anticártel es la ejecución del control de fusiones. Basada en sus experiencias prácticas, la Oficina Federal Anticártel emite informes sobre temas relacionados con la política y el derecho de competencia.

II.5.5. Otros sistemas de defensa de la competencia

El sistema alemán, que desarrollamos en el apartado anterior, opera bajo el sistema europeo de defensa de la competencia, del cual históricamente es un antecedente. Una competencia saludable fue vista como un elemento esencial de la creación de un mercado común en el tratado de la Comunidad Europea o Tratado de Roma. La política de competencia es definida e implementada por la Comisión Europea bajo el control de la Corte Europea de Justicia. El artículo 81(1) del Tratado prohíbe los acuerdos entre emprendimientos que restringen la competencia cuando no cumplen las condiciones para una excepción bajo el artículo 81(3). El artículo 82 prohíbe el abuso de la posición dominante.

En la *Argentina*, este movimiento se introdujo precozmente a través de la Ley Antimonopolio 11.210 de 1919, a las que siguieron la Ley 12.906, la 22.262 de 1980, que crea la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia y, finalmente, con la sanción en 1999 de la Ley 25.156, que instaura el Tribunal de Defensa de la Competencia. Los estudios que han relevado los resultados de este tipo de legislación en nuestro país han constatado, por un lado, los efectos positivos de la misma, junto a la limitación de su alcance en determinadas circunstancias.

Existe controversia en la OMC acerca de si las leyes de defensa de la competencia deben ser parte de los acuerdos comerciales. Las leyes de defensa de la competencia se han ido internacionalizando por parte de los países a medida que se involucraban en los organismos internacionales como la UNCTAD y la OECD. A pesar de esto, en la Ronda Doha de la OMC la *generalización de las leyes de defensa de la competencia* es uno de los puntos de la agenda. Aunque no tiene poder de sanción, el *International Competition Network* es una manera de coordinar las políticas existentes entre los Estados.

II.5.6. Política de defensa del consumidor

Es una forma de regulación gubernamental que protege los intereses de los consumidores. Por ejemplo, la difusión de información objetiva acerca de los productos como alimentos o fármacos. Esta pro-

tección es una ayuda adicional a la que presta el resguardo de la competencia del mercado.

Dada la gran desigualdad que suele existir entre consumidores y usuarios y algunas empresas proveedoras de bienes y servicios, los distintos ordenamientos jurídicos han ido viendo la necesidad de equilibrar la relación contractual mediante medidas que controlen la calidad de los productos y servicios, así como el *equilibrio en las disposiciones contractuales*.

La función del Estado en este caso es garantizar las condiciones de *libertad contractual*. Un elemento de esta libertad contractual es la garantía que asegura al consumidor que los productos adquiridos tienen efectivamente las propiedades indicadas. Otro es el hecho de que los contratos de compra-venta solo pueden formalizarse con el libre consentimiento de las partes.

El Estado debe establecer requisitos que deben cumplir los productos para proteger a los consumidores de riesgos de salud que éstos no pueden detectar. Este principio es de aplicación en el caso de sustancias nocivas para la salud en alimentos y fallas de seguridad en bienes técnicos. Asimismo, para que los consumidores puedan elegir, necesitan estar informados sobre las sustancias contenidas en los productos alimenticios, sobre la composición material de bienes o el consumo energético de equipos técnicos. El Estado debe garantizar que las empresas brinden estas informaciones.

Derecho del consumidor es la denominación que se da al conjunto de normas de los poderes públicos destinada a la ***protección del consumidor*** o usuario en el mercado de bienes y servicios, otorgándole y regulando ciertos derechos y obligaciones. La Ley de defensa del consumidor es un área del derecho público que regula las relaciones de derecho privado entre los consumidores individuales y las empresas que venden los bienes y servicios. Cubre un amplio espectro de temas, como responsabilidad por los productos, derechos de privacidad, prácticas de comercio desleal, fraude, subrepresentación, entre otras.

La política de defensa del consumidor más eficaz es, además de la protección y el *derecho a la información*, la educación económica. Los

consumidores, que comprenden sus derechos y el funcionamiento de una economía de mercado, conocen también sus posibilidades de influencia y cuáles son los instrumentos para hacer valer sus intereses. La defensa del consumidor puede ser impulsada también por *organizaciones no-gubernamentales*.

II.5.7. Régimen de patentes

La idea central que impulsó el desarrollo de la protección legal de los productos industriales fue, por un lado, la protección legalmente garantizada contra la imitación y los abusos y, por otro lado, la creación de incentivos para el desarrollo futuro de nuevas tecnologías y conocimientos. Concretamente, esto significa recompensar al inventor de una nueva tecnología concediéndole el *derecho exclusivo*, aunque limitado en el tiempo, de usar el objeto de la patente, de producirlo industrialmente o de ofrecer su explotación a través de licencias. Al mismo tiempo, se garantiza la publicación completa, accesible para todos, del nuevo conocimiento, para que pueda integrarse sin trabas al proceso de investigación y desarrollo en beneficio del conjunto de la economía.

Por consiguiente, una patente es el *monopolio exclusivo*, aunque temporal, del uso económico de un invento, otorgado al inventor por parte del Estado con la condición de publicarlo y permitir el acceso general a la innovación técnica. Sólo son considerados patentables los inventos técnicos objetivamente nuevos e industrialmente aplicables, como por ejemplo un producto, un mecanismo, un procedimiento, un uso o una forma de organización.

Como otros ***derechos de propiedad***, puede ser vendido, licenciado, asignado o transferido. Las patentes pueden ser solicitadas o adquiridas por personas físicas o empresas. Generalmente son otorgadas en forma de licencia por el propietario de la misma a un determinado productor que le paga en contraprestación regalías. Los países tienen oficinas de patentes y existen acuerdos internacionales al respecto. Hay una tendencia a la homogenización de la legislación sobre patentes a nivel mundial a través de la OMC.

El ***régimen de patentes*** es considerado un requisito importante aunque no concluyente para el progreso técnico y el éxito económico de un país. Existen cuatro incentivos en el sistema de patentes: a inventar, a hacer pública la invención, a invertir en investigación para nuevos inventos y a perfeccionar los inventos ya realizados. Las patentes proveen incentivos para la investigación y el desarrollo. Estos desaparecerían en buena medida si los resultados de los inventos no pudieran ser apropiados por el inventor. También se busca hacer pública la información referente a los inventos, si no se mantendrían ocultos. La publicidad anima a otros inventores a realizar mejoras o perfeccionamientos o inventos nuevos. Los costos de producción de los nuevos bienes también son elevados, en varios casos muchas veces superiores al costo de la investigación y el desarrollo. Si las patentes no existieran, estos costos no serían afrontados.

Según los críticos, el régimen de patentes dificulta la competencia a la vez que tiende a fomentar las *estructuras de mercado monopolistas* por excluir a competidores potenciales, especialmente a las empresas pequeñas y medianas, de las nuevas tecnologías. Además, se correría el riesgo de que la obtención estratégica de patentes para las innovaciones propias y la adquisición de patentes de terceros permitiera a una empresa dominar los mercados en forma permanente. En estos mercados se observa una desaceleración del progreso técnico y un atraso en el proceso de difusión de las innovaciones debido a que las patentes actúan como barreras de acceso al mercado.

La *política económica* debe resolver un conflicto de objetivos implícito en el régimen de patentes: por un lado, hay que estimular la creación de nuevos conocimientos y, al mismo tiempo, impedir las imitaciones ilegítimas; por otro lado, debe estimular la competencia y la difusión del nuevo conocimiento, incentivando la pronta imitación de nuevos productos y procedimientos.

Palabras clave

Leyes de defensa de la competencia
Prácticas anti-competitivas

Protección de la libertad individual
Constitución económica
Política de defensa del consumidor
Derechos de propiedad
Régimen de patentes

II.6. Mercado de trabajo y política laboral

II.6.1. Organización del mercado laboral

El *trabajo* es uno de los factores de producción con los cuales se elaboran los bienes y servicios, que son el resultado tangible de la actividad económica. El *salario* es la retribución básica por el trabajo humano. La economía se focaliza, entre otros, en determinar las causas y variaciones en los salarios, el nivel de empleo y el nivel de ingresos. Es muy importante para entender el *desempleo*, que es uno de los problemas económicos más graves. Por otra parte, un objetivo de la política económica importante consiste en mantener un *alto nivel de empleo*.

En todas las sociedades desarrolladas se ha ido generando, con ciertas variaciones, un *sistema de trabajo organizado* cuya eficiencia económica supera por mucho todas las formas de producción anteriores. Este sistema de trabajo organizado responde a los principios del mercado y la división racional del trabajo. Siguiendo estos principios, el derecho laboral postula la libre negociación de las condiciones de trabajo por su capacidad de incrementar el bienestar general. De este modo, la organización económica del trabajo a través del mercado se encuadra en pautas establecidas que garantizan la ***libertad de asociación*** como un derecho fundamental.

El ***mercado laboral*** es en principio un mercado como otros, sujeto a la oferta y la demanda. Sin embargo, tiene sus elementos distintivos.

Por ejemplo, cuando suben los salarios no siempre aumenta la cantidad de trabajo ofrecida porque las personas pueden disminuir su cantidad ofertada debido a que aprecian más el ocio. Por otra parte, en el ***mercado de trabajo*** están representados los trabajadores y los empleadores, que son los que conforman la demanda y la oferta de trabajo, respectivamente.

Uno de los problemas clásicos de la economía moderna es la diferencia de poder de negociación entre oferta y demanda de trabajo. El principal argumento a favor de la ***representación colectiva*** de los trabajadores a través de los sindicatos es que sin una representación de este tipo podría darse la posibilidad de un desequilibrio de poder entre el trabajador y el empleador. Con estos elementos se quieren garantizar la equidad y la *justicia social* en un sistema de mercados donde se trata de evitar en forma general el predominio de una de las partes.

Encontrar cómo atender, por un lado, la necesidad de los empleadores de generar beneficios a través de una organización eficiente de una empresa y, por otro, distribuir de manera equitativa con los empleados los resultados de la actividad económica para que pueda tener una vida digna con su familia, parece es el objetivo de la organización laboral. En este sentido, en la concepción de la Economía Social de Mercado la *eficiencia económica* de una economía de mercado libre debe ser combinada con la ***protección social*** y la *equidad*.

Por esta doble naturaleza del mercado laboral, que debe ser a la vez libre y consensuada, se identifican dos objetivos a alcanzar: la eficiencia y la justicia social. Para lograr esto la ***constitución laboral*** de la Economía Social de Mercado se estructura en una serie de derechos que influyen en el ámbito laboral. Estos derechos son: el derecho a la libre asociación, la celebración de convenciones colectivas y el derecho al conflicto laboral o huelga. En Alemania también existe el derecho a constituir comités de empresa y a la cogestión. Las asociaciones de trabajadores y empleadores (sindicatos y asociaciones empresariales) deben por norma realizar negociaciones a través de las denominadas ***convenciones colectivas***, que influyen a la par del mercado en las condiciones laborales y económicas de todos los trabajadores.

La legislación en materia laboral privilegia *regulaciones de empleo y remuneraciones uniformes*, en lugar de reglas descentralizadas más favorables para los empresarios, fortaleciendo el poder de los sindicatos y gremios patronales. Esta estructura del mercado es el fruto de una síntesis con el funcionamiento de la competencia en el mercado laboral, si bien bajo ciertas circunstancias se pueden llegar a obstaculizar los procesos de corrección espontánea que se realizan en los mercados.

II.6.2. Empleo y desempleo

El empleo es un contrato entre dos partes, el empleador y el trabajador. Un empleado puede ser definido como la persona que presta un servicio a otra bajo contrato expreso o implícito. En el ámbito comercial, se entiende que el empleador está buscando un beneficio en la actividad que organiza, mientras que los empleados reciben un salario como contrapartida de sus servicios (el trabajo también se realiza en empresas públicas, organizaciones sin fines de lucro, o en los hogares).

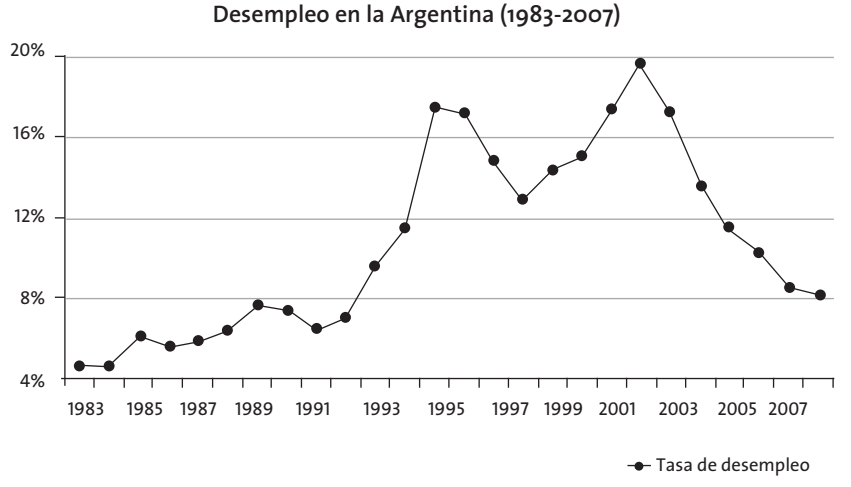
Desde el punto de vista estadístico, se han desarrollado una serie de definiciones y medidas del fenómeno laboral. En este sentido, la *población económicamente activa* (PEA) se define como todas las personas dispuestas a trabajar en condiciones de hacerlo. La tasa de participación se define como la PEA dividida por la población total. La tasa de empleo es igual a la población ocupada dividida por la PEA. El nivel de desempleo es igual al porcentaje de desempleados en relación con la PEA.

El ***desempleo*** se produce cuando una persona capacitada para trabajar y deseando hacerlo no consigue empleo. El problema del desempleo trae consecuencias directas y duraderas para el individuo y su entorno familiar y social, resumidas en el deterioro del nivel de vida y problemas psíquicos. El desempleo por *tiempo prolongado* erosiona la formación profesional y la auto-confianza; se producen tendencias al aislamiento, crisis de identidad, enfermedades psicosomáticas y dependencias. Con respecto a las *amenazas familiares*, se habla también del peligro de problemas educativos de los hijos, el incremento de niños que tienen dificultades de conducta o que sufren de abandono, la renuncia

a una adecuada formación profesional debido a la indiferencia ante el futuro.

Por ello, el objetivo primordial de la política económica es la creación de empleos y la lucha contra el subempleo. El desempleo es el resultado de una sumatoria de *causalidades* complejas que involucran a la persona afectada, los mercados, el marco institucional del Estado y la sociedad. Los economistas estudian el fenómeno del desempleo para determinar sus causas y presentar recomendaciones para la política económica. Básicamente, el nivel de empleo es el producto de la interacción entre la oferta y demanda laboral. En principio, los cambios en el ***empleo*** dependen de las nuevas personas que ingresan al mercado laboral, de las personas que pierden su empleo y buscan nuevos, de las personas que encuentran nuevo trabajo y de las personas que dejan de buscar trabajo.

Puede haber épocas en las que no resulta posible aproximarse a una situación ideal de pleno empleo porque la *demanda agregada* de la macroeconomía no es suficiente, en donde esta demanda depende sobre todo de las expectativas de futuro de los consumidores e inversionistas en el país y el extranjero. Sin embargo, hay que diferenciar entre las variaciones de la demanda causadas por aspectos estacionales, coyunturales y estructurales.



Fuente: elaboración propia sobre la base de O. Ferreres, INDEC.

Como puede apreciarse en el gráfico adjunto, que muestra la evolución histórica del desempleo en Argentina reciente, los dos picos de desempleo coinciden con crisis de caída del nivel de actividad económica pronunciadas. La primera se produjo en 1995 (crisis del "efecto tequila") y 2001 (crisis de la salida de la convertibilidad). En ambos casos se produjeron caídas de la demanda agregada y del nivel de actividad asociadas a las bases de crecimiento dependientes de los flujos de capitales desde el resto del mundo.

Entre las características típicas del desempleo hay que mencionar también aquellos elementos relacionados con aspectos micro-económicos. Tal es el caso de la *falta de flexibilidad* en las regulaciones del mercado laboral en cuanto a los y los costos de contratar más empleos, producto de las condiciones pactadas en los convenios colectivos por los sindicatos y asociaciones de empleadores y de la política regulatoria y tributaria impulsada por el gobierno.

Debido a este fenómeno, puede producirse lo que se denomina *desempleo estructural*. Este tipo de desempleo suele explicarse por los obstáculos que dificultan la intermediación entre la oferta y demanda en el mercado laboral. Debido a la inadecuación de requisitos a nivel de la oferta y demanda laboral en materia de formación laboral, dispersión geográfica, etc., surgen dificultades en la asignación de trabajadores desocupados a las vacantes existentes. Esto puede explicar que existan simultáneamente personas desempleadas y puestos libres, e implica una reorganización y contemplar los tiempos necesarios para reentrenamiento.

El *desempleo friccional* se da en los ciclos económicos normales e implica una reducción continua de puestos de trabajo obsoletos y la creación de puestos nuevos; consiste básicamente en el período de tiempo normal que se requiere para encontrar un nuevo trabajo. A pesar de las medidas económicas que puedan tomarse, todas las economías de mercado exhiben siempre un cierto nivel de desempleo, que resulta de sumar los factores que generan el desempleo friccional y los del desempleo estructural. La *tasa natural de desempleo* se define como suma de los dos efectos anteriores, y es la tasa mínima que la economía puede tener. Los economistas difieren en su cuantificación, que puede ir del 1 al 5%.

La relación negativa entre el desempleo y el PIB que se observa en la realidad se llama *ley de Okun*. Esta postula que cada 2% de caída del PIB con respecto al PIB potencial, el desempleo aumenta 1% y cuando la economía funciona a su nivel potencial, el desempleo será igual a la tasa natural. Sin embargo, la tasa de desempleo no se reduce automáticamente con cualquier volumen o tipo de crecimiento. La relación entre las magnitudes de la tasa de crecimiento y la tasa de desempleo se denomina *elasticidad empleo-producto*.

Asimismo, la tasa de desempleo se mantiene constante si el crecimiento real del PIB coincide con el crecimiento *natural* del PIB. Este crecimiento natural es el resultado del incremento de la población, la acumulación de capital y el progreso tecnológico. No obstante, si el crecimiento económico real supera el crecimiento natural, disminuye la tasa de desempleo. Por esta característica, el crecimiento natural del PIB se denomina también *umbral de empleo*.

Durante los años 60 y 70 se debatió una teoría que implicaba una relación negativa entre el promedio de la tasa de desempleo y la tasa de inflación, denominada *curva de Phillips*. A partir de esta teoría se postulaba que la política económica tiene la opción de elegir entre diferentes combinaciones de desempleo e inflación. Es decir que se puede conseguir una menor tasa de desempleo aceptando el costo de una tasa de inflación mayor. Sin embargo, finalmente se pudo comprobar esta interrelación sólo a corto plazo y dadas ciertas condiciones. Por otra parte, se comprobó también que a largo plazo no existe la posibilidad de elegir entre desempleo y tasa de inflación, puesto que los agentes económicos que negocian los salarios toman en cuenta la política del gobierno de crear inflación y tienden a subir sus demandas, consecuentemente, para sostener el poder de compra del salario.

II.6.3. Políticas de empleo y del mercado laboral

En las economías de mercado, la *innovación tecnológica* es el factor que motoriza el bienestar general. Nuevos productos, procedimientos, mercados y nuevas estructuras de organización generan cambios permanentes en la estructura productiva y económica y, con ello, en la

estructura del trabajo. La dinámica de estos procesos en el mercado laboral se traduce sobre todo en las cifras de variaciones en los empleos a lo largo de un período. En general, la dinámica de una economía competitiva incrementa el bienestar económico, pero cuando esta dinámica implica que una persona involuntariamente queda en situación de desempleo se entiende que es la sociedad la que le debe pagar una remuneración compensatoria y ayudarla en la búsqueda de un puesto de trabajo al menos equivalente.

La mayoría de los países desarrollados tienen políticas para paliar el desempleo. Estas incluyen seguros por desempleo, bienestar, compensaciones por desempleo y sistema se entrenamiento y capacitación. El objetivo fundamental es amortiguar el impacto del desempleo sobre la persona y su familia y, más importante, permitir la reinserción laboral. La combinación de un *servicio público de empleo* con un *seguro de ingresos* en caso de desempleo puede ser considerada como primer paso en dirección a una política social preventiva frente al riesgo que significa la desocupación.

Un principio ampliamente aceptado es que la *acción del Estado debe ser subsidiaria*, es decir que debe tratar de ayudar a las personas desempleadas a mejorar su competitividad en el mercado laboral en lugar de brindar únicamente ayuda para la subsistencia. Este argumento general constituye la base de la política del mercado laboral activa. En este sentido, el fomento laboral comprende tanto *actividades de prevención* del desempleo como *prestaciones* cuando el desempleo ya se ha producido. Estas últimas deben ser diseñadas de modo tal de contribuir a una pronta reinserción de las personas desempleadas en la vida laboral. Se recomienda otorgar prioridad a medidas como la intermediación para los desempleados, a los cuales, además de ofrecer puestos de trabajo vacantes, se brindan también cursos de capacitación. Solo en segundo término se contempla el pago de un seguro en caso de desempleo.

El término ***política de empleo*** abarca todas las actividades de la política económica destinadas a incidir en la situación de empleo del factor de producción trabajo. La ***política del mercado laboral***, en cambio, sólo comprende las medidas con influencia directa sobre la oferta y demanda del mercado laboral. La política de empleo cubre un área

más amplia que la política de mercado laboral. Abarca, por ejemplo, las medidas de fomento de empleo que pueden ser consideradas parte de la estabilización del ciclo económico, fomento del crecimiento y reformas estructurales. También forman parte de la política de empleo aspectos importantes de la política salarial, así como las llamadas acciones concertadas.

Las políticas de empleo abarcan tres grandes grupos. En primer lugar se encuentran las *políticas dirigidas a la oferta*, que en general apuntan a limitarla, ya sea en cuanto a la PEA o a la cantidad de horas trabajadas. En segundo lugar existen las *políticas dirigidas a la demanda*: a medida que la demanda de bienes y servicios crece, también lo hace la demanda de trabajo derivada, lo que se puede lograr a través de políticas monetarias y fiscales expansivas, siempre que la economía se encuentre por debajo del producto potencial. En tercer lugar se encuentran las *políticas dirigidas a la formación salarial*, dado que en la mayor parte de los casos los salarios nominales no se fijan solo a través del libre juego de la demanda y oferta, sino que son negociados por sindicatos y asociaciones de empleadores en el marco de la autonomía en la celebración de convenios colectivos de trabajo.

Se puede clasificar entre cuatro situaciones de política salarial para la *determinación de salarios* en el marco de los convenios colectivos: política salarial orientada hacia la productividad en su interpretación estricta, en la que el incremento de los salarios nominales se fija de acuerdo a la tasa de incremento de la productividad laboral; política salarial neutra con respecto al nivel de costos, donde el incremento de los salarios es igual a la tasa de la productividad laboral, neta de la modificación de los costos no salariales; política salarial neutra con respecto al nivel de costos, que es similar a la anterior agregándose un ajuste por un posible aumento del nivel de precios; política salarial redistributiva, que suma a las anteriores un suplemento de redistribución según el argumento del poder adquisitivo.

Por otra parte, existen las ***políticas del mercado laboral***, que se pueden distinguir según sean pasivas o activas. Mientras que la *política pasiva* apunta sobre todo a apoyar la sustentabilidad del ingreso de las personas desempleadas, la *política activa* del mercado laboral intenta

colocar a los desempleados con dificultades en un empleo normal, es decir, facilitar su transición a este nuevo empleo y reducir la duración del período de inactividad.

Son *instrumentos* de la política del mercado laboral pasiva: el subsidio por desempleo, ayuda en caso de insolvencia y compensación por cese de actividades. Son instrumentos de la política del mercado laboral activa: los planes de trabajo, el fomento de la formación profesional, el apoyo de asesoría e intermediación, las ayudas para la movilidad, la ayuda para crear una empresa propia, la lucha contra el desempleo prolongado, etc.

El mercado laboral está sectorizado en función de la profesión, calificación, del sector y la ubicación geográfica. Por otra parte, el mercado laboral se caracteriza por una importante falta de transparencia de la oferta y demanda. Los contratos de trabajo son incompletos y la movilidad de los trabajadores es limitada. En el mercado laboral, estas condiciones dificultan el adecuado juego de la oferta y demanda. Ante las imperfecciones específicas del mercado laboral, medidas institucionales a favor del trabajo remunerado, como la ***agencias públicas de empleo***, que es la entidad encargada de fomentar el empleo, pueden ser interpretadas por la teoría económica como una posibilidad de incrementar el bienestar general.

En este sentido, en Alemania existe la ***Agencia Federal del Trabajo*** (*Bundesagentur für Arbeit* - BA), que es una institución creada para brindar informaciones, asesoramiento profesional, servicio de intermediación, además de ofrecer cursos de capacitación y ayuda para fomentar la movilidad laboral con el propósito de compensar desequilibrios entre la demanda y la oferta de trabajo. La política del mercado laboral de la Agencia Federal del Trabajo sólo puede ser eficaz como política complementaria de una adecuada política de empleo y crecimiento macroeconómico.

El ***seguro de desempleo*** es un sistema legal de ayuda monetaria a las personas cuya existencia se encuentra amenazada como consecuencia del desempleo. El seguro de desempleo compensa el salario perdido y asume el pago de los aportes a la seguridad social, sosteniendo la

inserción social de la persona afectada ante una situación de desocupación. El seguro debe mitigar los riesgos de pérdida de ingresos en las fases temporales de desempleo y servir de puente durante el tiempo requerido para encontrar un nuevo trabajo adecuado sin tener que recurrir directamente a los subsidios financiados con los impuestos. El subsidio por desempleo se calcula, en general, sobre la base de la edad y la duración de sus últimos empleos con pago obligatorio del seguro social.

Este tipo de subsidios genera algunas *críticas* por la duración y el monto de los pagos de sustitución, que inciden en forma negativa tanto en el comportamiento de los empleados y desempleados como también en el comportamiento de las partes de los convenios colectivos de trabajo. Reducen la voluntad de limitar los pedidos de alza de salario y también la disposición de los trabajadores a adaptarse a las nuevas circunstancias. De aquí se desprende la importancia de un seguro de desempleo adecuadamente diseñado.

II.6.4. Asociaciones de trabajadores y empleadores

En Economía Social de Mercado, los *sindicatos y asociaciones de empleadores* suelen ser llamados ***agentes sociales***. Ellos son las partes que negocian los convenios colectivos de trabajo en el marco de la libertad de asociación. Las asociaciones de empleados y sindicatos *negocian las condiciones* generales de trabajo y remuneración. La negociación de convenios colectivos de trabajo busca compensar la desventaja que significaría para los trabajadores negociar en forma individual. Esto tiene, además, la finalidad de aliviar la carga de trabajo del Estado, transfiriendo a los agentes sociales funciones importantes, y contrarrestar la politización de los conflictos laborales.

El concepto de ***cooperación entre trabajadores y empleadores*** (*Sozialpartnerschaft)* surge en Alemania en 1947 en el contexto de los esfuerzos por reconstruir el país emprendidos de manera conjunta por sindicalistas y empleadores. Desde entonces, esta forma de relacionarse entre empleadores y sindicatos no sólo explica la frecuencia comparativamente baja de conflictos laborales en Alemania, sino que contribuyó

también a que el progreso económico y social se difundiera entre amplios sectores de la población.

De esta manera, la *Sozialpartnerschaft* se ha convertido en uno de los pilares constitutivos de la Economía Social de Mercado que, en opinión de sus padres fundadores, debe ser una *doctrina de paz* que incentive a las principales fuerzas sociales del país a resolver sus conflictos de intereses por la vía del consenso. Sin embargo, no excluye el riesgo de que intereses sectoriales, por ejemplo de las partes negociadoras de un contrato colectivo, traten de atenuar sus conflictos celebrando acuerdos que van en detrimento de terceros que se desempeñan en la ***economía informal***. Esta interdependencia con el bienestar común es necesaria para que la gestión de las relaciones laborales combine la eficiencia económica con la eficiencia social.

Las ***acciones concertadas y pacto para el empleo*** son sistemas de información y negociación en los cuales los representantes gubernamentales y representantes de intereses organizados discuten temas controvertidos con el fin de encontrar soluciones positivas para la economía en su conjunto. Las resoluciones adoptadas no son vinculantes para los representantes de las asociaciones de empleadores y sindicatos, ya que sólo tienen carácter de recomendaciones. Las decisiones políticas deben ser tomadas en forma consensuada con los sindicatos y las asociaciones de empleadores. En la práctica, el éxito de este tipo de acuerdos suele ser efímero, puesto que el consenso alcanzado comienza a deteriorarse rápidamente y la moderación aceptada en principio voluntariamente comienza a generar descontento.

II.6.5. Legislación laboral protectiva

El sistema de organización del trabajo está sujeto, además de los riesgos personales normales (salud, discapacidad, vejez, etc.), a riesgos generales del sistema económico, como el desempleo y la falta de trabajo en caso de crisis recesivas o depresivas. Estas particularidades justifican la existencia de *reglas institucionales* para la definición de las relaciones laborales, los salarios y la necesidad de una protección para determinados grupos. La ***legislación de protección laboral*** abarca tanto

las regulaciones referidas a la contratación como discriminación, contratos laborales, requerimientos de capacitación y despido (notificación previa, indemnización, etc.). Existen diferentes niveles jurídicos de protección, leyes, negociación colectiva, fallos de la corte, provisiones contractuales, etc.

Las *primeras leyes laborales,* sancionadas hacia mediados del siglo XIX, introdujeron el concepto de jornada máxima de trabajo y establecieron ciertas prohibiciones que favorecían a la población trabajadora, a las mujeres y a los niños. En un principio, el derecho del trabajo estuvo diseñado para proteger al trabajador ante posibles perjuicios y desventajas económicas y riesgos de salud. En la *actualidad* se ha extendido a la organización de todas las relaciones laborales. Las leyes que sanciona el Estado establecen estándares mínimos en cuanto a jornada laboral, licencias, plazos de despido o pago de salarios en caso de enfermedad, tipo y la cantidad de trabajo a ser realizado, fijación de una remuneración adecuada, derecho a vacaciones y eventuales beneficios adicionales.

En una economía de mercado, la conjunción entre ausencia de normas generales de protección, desempleo y libre contratación podría derivar en una *competencia ruinosa* entre los mismos trabajadores. Con las normas mínimas definidas en las *leyes sobre protección del trabajador*, en Economía Social de Mercado el Estado trata de cumplir con tres objetivos: por un lado, proteger al trabajador ante exigencias injustificadas de los empleadores, también proteger al trabajador de una posible auto-explotación y, finalmente, protegerlo contra los riesgos de los cambios tecnológicos del mundo laboral moderno.

Si bien las normas sobre protección del trabajador encarecen la mano de obra a mediano y largo plazo, se puede esperar un incremento del bienestar general porque existen mayores incentivos para invertir en el capital humano. En las sociedades actuales, la *elección de la profesión* y de los estudios se hace en circunstancias de incertidumbre en cuanto a las condiciones y duración de su posible ejercicio. Por esta razón, los trabajadores y empresas que actúan racionalmente sólo invertirán en *capital humano* si existe una cierta *estabilidad laboral*.

Por otra parte, existe evidencia de que las normativas de protección laboral tienden a segmentar el mercado laboral entre aquellos protegidos por la legislación (*trabajo formal* o *en blanco*) y los que quedan afuera de este marco (*trabajo informal* o *en negro*), dado que aumentan la tendencia de las empresas a contratar este último tipo de trabajo. Asimismo, la legislación laboral puede generar una *inflexibilidad* de la economía para adaptarse al ciclo económico: durante la expansión se contrata menos de lo que sería ideal, durante las recesiones se despide menos. En este sentido, la legislación reduce ambas: la creación y la destrucción de trabajo.

El derecho laboral regula las relaciones entre empleadores y trabajadores dado que un *contrato* general de trabajo no puede estipular todas las prestaciones y contraprestaciones. Los contratos son limitados, puesto que no pueden contener la previsión sobre todas las posibles contingencias que pueden suceder en el futuro. Se puede diferenciar entre *derecho laboral individual*, que regula las relaciones jurídicas entre empresarios y trabajadores en el plano individual, *derecho laboral colectivo*, que regula las relaciones jurídicas entre empleadores y trabajadores mediante acuerdos de empresas, convenios colectivos de trabajo y prestación de servicios, y las ***leyes de protección laboral***, que se refieren a las áreas de salud y seguridad en el trabajo.

El derecho laboral abarca, por un lado, *disposiciones estatales* como leyes y reglamentos y, por otro lado, *regulaciones autónomas* concluidas por las partes (trabajadores y empleadores) con carácter vinculante, como ser los contratos de trabajo individuales, los acuerdos de empresa, los convenios colectivos y las disposiciones de las mutualidades profesionales.

En la mayoría de los sectores económicos, las condiciones de trabajo son fijadas en los ***convenios colectivos de trabajo***, obligatorios, en principio, únicamente para las empresas afiliadas a una asociación profesional de empleadores, que son partes de la contratación colectiva, más los miembros de los sindicatos, que han negociado el convenio. A nivel de empresa, se pueden concluir tanto convenios colectivos, entre empleadores y sindicatos, como acuerdos de empresas, entre el em-

pleado y el comité de empresa. Los convenios colectivos deben someterse a la legislación vigente de carácter obligatorio.

En caso de litigio, las partes deben acudir a los ***tribunales del trabajo*** competentes. Si se trata de acuerdos colectivos, existe además la posibilidad de un arbitraje o una conciliación. No obstante, las propuestas que sometan las instancias de arbitraje no son de acatamiento obligatorio.

La rápida sucesión de cambios a los que se ve sometido el mundo del trabajo, como el surgimiento de nuevos sectores económicos, la expansión del sector de los servicios, el retroceso de las ramas productivas clásicas, el escaso grado de organización de los trabajadores y empleadores, implica un proceso de permanente transformación del derecho laboral. También crece la importancia de las *fuentes internacionales* del derecho. Los acuerdos alcanzados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sólo adquieren carácter obligatorio una vez ratificados y adoptados por el derecho nacional.

II.6.6. Derechos de convenios colectivos

El primer pilar de la organización del mercado laboral en la Economía Social de Mercado es la autonomía de los ***convenios colectivos de trabajo***, que permite a las partes interesadas, sindicatos y asociaciones de empleadores negociar las normas mínimas que rigen los contratos de trabajo. En las negociaciones colectivas se parte de un conflicto de intereses y de distribución, por lo que se les reconoce a las partes el derecho a decidir libremente qué forma adoptarán sus relaciones, las que incluso pueden llegar al conflicto laboral como último recurso.

La *autonomía* de los convenios colectivos de trabajo implica que las reglas sobre las condiciones laborales y económicas se acuerdan entre los sindicatos y las asociaciones empresariales sin intervención del Estado. En general, estos acuerdos pueden ser convenidos con carácter vinculante para algunas empresas o también para toda una rama industrial. Asimismo, su validez puede limitarse a una región o extenderse a todo el territorio nacional.

Los convenios colectivos no sólo definen los *derechos y obligaciones* concretas de empleadores y trabajadores, en relación, por ejemplo, con sueldos y salarios o jornadas de trabajo. Sino que son *obligatorios* para todos los empresarios que formen parte de la asociación patronal y para todos los trabajadores miembros del sindicato en un sector determinado.

Se puede distinguir entre los *convenios colectivos marco*, que abarcan períodos extensos, y los *convenios que regulan los sueldos y salarios*, que suelen tener una vigencia más corta. Paralelamente, existe un sinnúmero de contratos colectivos sobre prestaciones adicionales, como por ejemplo, derecho a vacaciones, capitalización de los trabajadores y pago de beneficios adicionales. Las convenciones colectivas de trabajo no pueden ir en contra de las leyes y demás normas jurídicas.

II.6.7. Conflicto laboral y derecho a huelga

La autonomía de la que gozan las partes contratantes de los convenios colectivos de trabajo en virtud de la libertad de asociación sólo puede funcionar en condiciones de razonable *equilibrio de poder* entre los sindicatos y las entidades patronales. En las negociaciones colectivas no sólo se abordan temas referidos a objetivos comunes, como puede ser preservar la competitividad de la empresa, sino también intereses divergentes como es la distribución de las ganancias entre el trabajo y el capital. Por ello debe haber un cierto equilibrio de fuerzas, para evitar que una parte pueda abusar de su posición e imponer sus condiciones unilateralmente a la otra.

La ***huelga*** de los trabajadores y el *lock-out* patronal, que implica el cierre de la empresa y la suspensión temporal de los sueldos y salarios, son instrumentos a ser aplicados en caso de no alcanzarse un compromiso viable para ambas partes. En la práctica, son los *sindicatos* los que más ejercen el derecho de huelga porque periódicamente reivindican mejoras, y sin este instrumento difícilmente lograrían celebrar contratos colectivos que respondan a sus intereses. Con el fin de alcanzar los objetivos de la huelga con un mínimo de recursos, los sindicatos tratan

de acotar la duración del conflicto laboral, además de limitarlo a los puntos estratégicos del proceso de producción.

Es generalmente aceptado que el recurso de las huelgas únicamente debe usarse en defensa de determinados objetivos de la negociación laboral y no deben realizarse con el fin de alcanzar *objetivos políticos* más amplios. Además, la lucha laboral debe observar criterios de justicia y solo puede dirigirse contra los involucrados directos. Asimismo, según el *principio de adecuación social*, las acciones deben guardar una cierta proporcionalidad entre el alcance y la intensidad, por un lado, y los objetivos, por el otro.

En vista de que los conflictos laborales causan fuertes pérdidas a toda la economía y generan situaciones de desabastecimiento, la *disposición al consenso* de los agentes sociales es sumamente importante para la competitividad internacional de un país. Alemania es, junto con Austria y Suiza, uno de los países con la menor frecuencia de huelgas.

II.6.8. Sistema de *cogestión* y régimen empresarial

Otro elemento que caracteriza el orden laboral alemán es la ***cogestión***, por la cual se establece la participación de los trabajadores en la toma de decisiones de la empresa A diferencia del convenio colectivo, la cooperación entre el comité de empresa y la dirección de la empresa se basa en una relación de *confianza mutua*.

El propósito es superar la posición del trabajador como mero objeto dentro de la organización de una empresa y establecer lazos institucionales entre el capital y el trabajo, impulsando la cooperación entre ambos. De hecho, en Alemania, a partir de la implementación de la cogestión surgió una *cultura de cooperación* entre empleadores y trabajadores. Los *derechos de cogestión* varían según la forma y el tamaño de las empresas. Los derechos más amplios se observan en la minería y la industria siderúrgica.

La cogestión obrera abarca todas las decisiones a ser tomadas por el *Consejo de Supervisión* de una empresa, y no debe confundirse con el

Comité de Empresa, cuyas funciones están reguladas en la Ley de régimen empresarial y que complementa a la cogestión. En caso de empate en los consejos de supervisión, desempata el voto de los empleadores. El personal ejecutivo figura en el grupo de los trabajadores.

La *Ley de régimen empresarial* regula la cooperación entre el empleador y los trabajadores de una empresa. El personal es representado por el *Comité de Empresa*, que goza de derechos de participación institucionalizados. La Ley de régimen empresarial se aplica a establecimientos con al menos cinco trabajadores en relación de dependencia. Los empleadores y trabajadores deben estar representados en el Comité de Empresa según su relación numérica. La Ley de régimen empresarial se aplica exclusivamente a empresas organizadas según el derecho privado. En el sector público, se aplica el derecho de representación del personal.

La Ley de régimen empresarial no otorga al personal derechos de decisión en materia económica ni empresarial. Además del *derecho a la información*, la ley prevé el *derecho a presentar propuestas*, a ser oídos y a asesorar. El Comité de Empresa asesora, por ejemplo, cuando se trata de organizar los puestos de trabajo, planificar el personal, estructurar la formación profesional o introducir modificaciones dentro de la empresa. En algunos asuntos sociales, el Comité de Empresa tiene derechos reales de cogestión. Estos derechos se refieren sobre todo a la determinación de los horarios de trabajo, el modo de pago de los salarios, la planificación de las vacaciones, el uso de instalaciones técnicas y la protección de la salud.

Además de acuerdos orales que no requieren ser formalizados, los Comités de Empresa y los empleadores pueden celebrar también *acuerdos escritos*. Los acuerdos empresariales pueden regular todos los asuntos de la empresa, siempre y cuando no contradigan ninguna disposición legal. Las medidas contempladas en los acuerdos no invalidan las cláusulas celebradas en los convenios colectivos de trabajo. El Comité de Empresa debe convocar periódicamente a la *Asamblea de Personal*, a los fines de informar a los empleados e intercambiar ideas, sin que esta Asamblea tenga algún derecho especial de cogestión.

II.6.9. Desafíos de la economía informal

Una economía nacional puede dividirse en dos sectores: la economía oficial (regular) y el sector informal (economía en negro o irregular,). La ***economía informal***, también denominada *economía paralela* o *economía negra*, comprende todo el comercio en el cual los impuestos no son pagados y son evitadas las normas y regulaciones. Por ejemplo, puede tratarse de mercados relacionados con el transporte (donde hay sobre-regulación de taxis o buses), drogas ilegales, prostitución, armas, alcohol y tabaco, productos copiados sin licencia (películas, música, libros, videojuegos, etc.), cambio de moneda, etc. Son también actividades propias de la economía informal el trabajo clandestino, el contrabando, la transferencia de *ingresos* a paraísos fiscales, etc.

Los bienes y servicios transados en los mercados negros pueden estar encuadrados en dos tipos de *formación de precios*. Por un lado, pueden ser más baratos que los bienes y servicios legales, dado que el oferente no carga con los costos de producción normal ni con los impuestos, como el caso del *trabajo en negro*. Por otro lado, los bienes del mercado negro pueden tener un precio más alto, dado que el bien en cuestión es más difícil de producir o conseguir, peligroso o no adquirible en forma legal.

Si consideramos el sector informal una alternativa económica al sector formal, la explicación es que los ciudadanos buscan esquivar el sector oficial porque es evidente que la economía paralela les resulta beneficiosa. Así evitan el pago de impuestos, los gastos sociales, las cargas administrativas y los reglamentos estatales de la economía oficial y optan por el sector informal, prácticamente exento de gravámenes y regulaciones. Por otra parte, los mercados negros se desarrollan a veces por la preferencia de los consumidores ante regulaciones inconducentes por parte de las autoridades, racionamiento, precios máximos fuera del equilibrio que restringen la oferta, etc.

La consecuencia lógica es que, en general, la economía informal será tanto más floreciente cuanto más altos son los costos económicos y más regulada la economía formal. Se puede afirmar que una economía paralela creciente indica un deterioro en la confianza entre los ciudadanos y el Estado. Crece donde la corrupción, la regulación

y los monopolios legales restringen la actividad económica, en tanto que es más reducida donde hay libertad económica y una sistema legal simple y eficaz. Si el Estado quiere reducir la economía informal, no debe recurrir solamente a prohibiciones; por el contrario, debería hacer todo lo posible para eliminar las causas.

II.6.10. Sistema de formación técnico-profesional

Por *formación profesional* se entienden todos aquellos estudios y aprendizajes encaminados a la inserción, reinserción y actualización laboral, cuyo objetivo principal es aumentar y adecuar el conocimiento y habilidades de los actuales y futuros trabajadores a lo largo de toda la vida. El *entrenamiento profesional* prepara a los estudiantes para trabajos actividades prácticas tradicionalmente no académicas, relacionados con ocupaciones específicas. A diferencia de la educación general, la *educación profesional* o técnico-profesional se concentra en la transmisión de conocimientos y habilidades específicas de un oficio o una profesión determinada.

La formación técnico-profesional alemana se imparte a través del *sistema dual*, que comprende una parte práctica, que transcurre en las empresas, y una parte teórica, que se imparte en una llamada escuela profesional. Para iniciar la formación profesional, el futuro aprendiz y la empresa firman un contrato de formación. Existe un examen de mitad de curso para controlar el aprendizaje y uno final que capacita para el título habilitante. En general el examen es tomado por las cámaras de la profesión u oficio. Asimismo, la definición de la profesión u oficio es elaborada por los gremios y asociaciones de empleadores que luego es homologada por el Estado.

En vista de que la mayor parte de la formación se imparte en y es financiada por la empresa misma, su interés en garantizar una formación adecuada y de buena calidad es grande. Si bien el sistema dual de formación técnico-profesional tiene algunos problemas, como un elevado costo económico y una organización compleja, goza de una excelente reputación en muchos países. Además de Alemania, el sistema dual es empleado por Austria, Suiza, Dinamarca, Holanda, y Francia, y en los últimos años fue incorporado en China y otros países del Asia.

A medida que se produce un gran *avance tecnológico* en el sistema económico, los gobiernos y las empresas han incrementado su interés en este tipo de formación técnico-profesional aumentando las inversiones en la misma.

Palabras clave

Mercado laboral
Libertad de asociación
Representación colectiva
Equidad
Protección social
Constitución laboral
Empleo
Desempleo
Política de empleo
Política del mercado laboral
Agencia Federal de Trabajo
Seguro de desempleo
Agentes sociales
Cooperación entre trabajadores y empleadores
Legislación de protección laboral
Convenios colectivos
Tribunales del trabajo
Huelga
Cogestión
Economía formal e informal

II.7. Políticas sociales

II.7.1. Orden social y orden económico

En un sentido amplio, el término ***orden social*** se refiere a la organización de la vida en sociedad y consiste en el conjunto de normas e instituciones, formales e informales, que conforman la estructura de una sociedad dada. Este enfoque incluye las normas que regulan las relaciones entre los miembros y los sub-grupos de la sociedad. En cierto sentido, la posición social del individuo y de los grupos en la sociedad depende en buena medida de su nivel económico, por ejemplo a través del ingreso, el patrimonio o la profesión. Por ello, el *orden económico* está incluido dentro de la organización de la sociedad.

La experiencia histórica indica que la economía como sector subordinado al conjunto social no puede proveer todas las normas y orientaciones para proveer a los miembros de una vida digna. La lógica económica se basa en el principio de eficiencia y de maximización, pero este principio, si bien muy útil para la organización del sistema económico, no puede ser el principio único de la organización social. Ante esta realidad, una sociedad necesita desarrollar e implementar también un orden que corresponda a sus necesidades extra-económicas, como la dignidad humana, la justicia social, la seguridad social y la paz social.

En las sociedades que cuentan con un Estado que reconoce los ***derechos sociales*** de los ciudadanos hay varios factores que apuntan a una superación de una mera lógica económica en el contexto de la sociedad: la capacidad de fomentar el desarrollo económico y de distribuir los ingresos y la riqueza generada, la capacidad de evitar el desempleo, las posibilidades de dirigir fondos para el sustento de personas con discapacidad laboral o marginadas, la capacidad de garantizar la estabilidad del poder adquisitivo porque los sectores más perjudicados por la inflación son los de bajos ingresos, la capacidad de limitar dependencias personales y asegurar los derechos humanos fundamentales, la capacidad de hacer valer, mediante la libertad de asociación, los intereses económicos y sociales de los diferentes sectores de la sociedad y lograr un justo equilibrio entre diferentes intereses, especialmente entre empleadores y trabajadores, entre los distintos sectores (agro-industria, exportadores-importadores, etc.), entre consumidores y productores, entre los individuos y la sociedad.

II.7.2. El desafío de la pobreza

La pobreza puede ser concebida como una condición en la que una persona o grupo no tiene acceso a una *necesidad básica*, que la priva de un estándar mínimo de bienestar, en particular referido a una deficiencia en su ingreso. En toda sociedad existe una distribución desigual de bienes, dinero, derechos, talentos, conocimientos, relaciones sociales, etc. Se habla de pobreza cuando esta desigualdad implica una *situación de necesidad* que no está limitada a un período de tiempo, sino que determina las condiciones de vida del afectado o de la afectada.

En la actualidad, la lucha contra la pobreza está basada en la *lesión de la dignidad humana*, la limitación a las posibilidades de autorrealización y las consecuencias económicas y políticas, en tanto atenta contra las posibilidades de crecimiento e incentiva fenómenos como la criminalidad, el clientelismo, las migraciones, etc.

El análisis de los aspectos sociales de la pobreza relaciona la escasez con la distribución de los bienes y del poder en una sociedad, reconociendo que la pobreza puede resultar de una *disminución en las capacidades* de las personas para vivir la vida que eligen. En este sentido, los elementos determinantes tienen que ver con el acceso a la información, la educación, la salud y el poder político. La pobreza puede ser entendida como resultado de un estatus social no equitativo, de la poca participación o de la deficiencia en la capacidad de conexiones con otras personas en una sociedad.

La pobreza en los países subdesarrollados implica muchas veces la existencia de deficiencias alimentarias o de otras necesidades básicas insatisfechas como la vivienda, salud y educación, etc. En los países industrializados no se trata solamente de la *supervivencia material* de los pobres sino, más bien, de deficiencias en sus *posibilidades de participación* en la vida social. Por lo tanto, el concepto de pobreza debe ajustarse a situaciones más complejas y, por lo tanto, es también más difícil de medir.

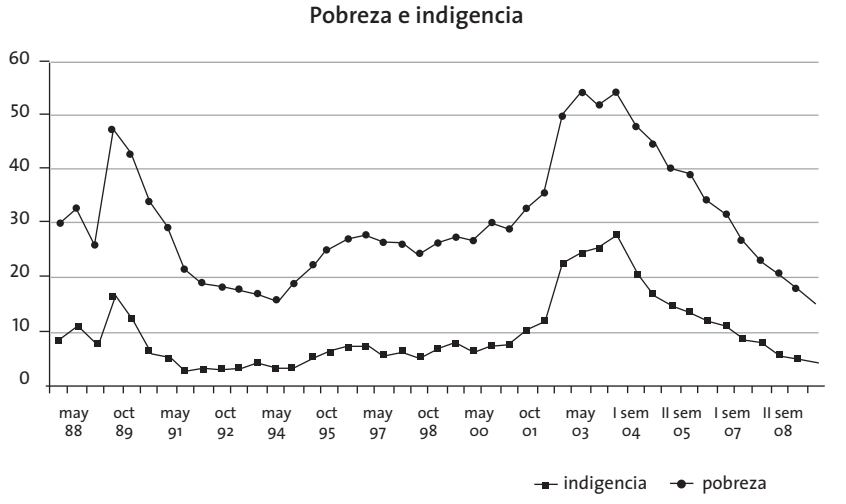
La pobreza puede ser medida en términos absolutos o relativos. La *medición absoluta* de la pobreza se relaciona con un determinado nivel de consumos estándar entre países y en el tiempo. En nuestro país, la pobreza se elabora sobre la base de datos de la *Encuesta permanente de hogares* (EPH). Con estos datos se miden las líneas de pobreza y de indigencia, que dependen del ingreso mensual de las familias y de la capacidad de ese ingreso de cubrir una canasta de bienes y servicios. En el caso de la línea de indigencia, se trata de una *canasta básica de alimentos* que incluye una lista de alimentos necesarios para una dieta que permita mantener la salud corporal. En el caso de la línea de pobreza, se trata de la *canasta básica total* que utiliza la anterior, ampliándola con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios como vestimenta, transporte, educación, salud, etc.

La *medición relativa* de pobreza concibe la pobreza como un fenómeno que depende del contexto social. En este sentido, la desigualdad del ingreso sería un indicador. La línea de pobreza utilizada por la UE y la OECD está definida como la distancia entre el ingreso medido y el que surge del 50% del ingreso promedio. Sin embargo, se puede argumentar

que este concepto no mide la pobreza, sino la desigualdad en la distribución de los ingresos. De esta manera, la pobreza sería imposible de eliminar, en la medida en que no todas las personas tengan el mismo ingreso.

En el gráfico adjunto podemos observar la evolución de las mediciones de pobreza e indigencia provenientes de la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) para el Gran Buenos Aires. De la evolución histórica reciente de los datos se puede apreciar que los dos picos en los que se agudizan estos indicadores están claramente asociados a fenómenos de crisis macroeconómicas importantes como la hiperinflación de fines de los años 80, así como la recesión de fines de los 90. De aquí se desprende que los fenómenos macroeconómicos que generan pobreza y, por ende, deben ser evitados por una política bien diseñada, son la alta inflación y el desempleo.

El Banco Mundial mide la *pobreza extrema* como las personas que disponen de menos de 1 dólar por día. El porcentaje de la población mundial que vive con menos de 1 dólar por día se ha reducido a la mitad en los últimos 20 años. La mayor parte de la mejora se dio en Asia del Este y del Sur. De todos modos, se estima que aproximadamente la mitad de la población mundial vive en condiciones de pobreza.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.
Mediciones 2008 en base a IPC oficial.

II.7.3. El desafío de la desigualdad

La ***desigualdad*** se refiere a la disparidad en la distribución de los recursos económicos y el ingreso. El concepto puede ser aplicado a los individuos, a los grupos y a los países. La desigualdad económica se relaciona con las diferencias en los resultados pero está ligada también a la *desigualdad de las oportunidades*. La desigualdad puede ser medida a través del *coeficiente de Gini*. Este indicador establece un número que va entre 0 y 1, donde el 0 representa la situación de equidad completa en la que todos tienen el mismo ingreso, y el 1 la situación de inequidad máxima, en la que una persona recibe todo el ingreso y los demás, nada. Sin embargo, no se puede definir en forma unívoca qué debe entenderse por justicia distributiva. Para hacerlo es necesario partir de ciertas valoraciones y objetivos finales, cuya armonización depende del funcionamiento democrático.

Según la *curva de Kuznets*, que relaciona la distribución del ingreso con las etapas del proceso de desarrollo económico, cuanto menos desarrollados son los países, mayor es la desigualdad; y a medida que se van desarrollando, la desigualdad se va equiparando por la difusión de empleos de mayor calidad y por el desarrollo de sistemas de bienestar más eficaces. Puede establecerse que la confianza aumenta en sociedades igualitarias, por lo que aumenta asimismo el capital social y tienden a disminuir ciertos problemas, como las disputas sociales, los delitos, etc. Por el contrario, la desigualdad puede estar relacionada con una disminución de la cohesión social. Desde el punto de vista económico, puede argumentarse que la perspectiva de un mejoramiento económico incentiva a las personas a la competencia, a la excelencia y a la innovación en una economía determinada.

De acuerdo con la reciprocidad de los intercambios en el mercado, toda persona debe ser remunerada según su rendimiento en la producción. Por lo tanto, la distribución de los ingresos se fundamenta en el *principio de rendimiento*. Sin embargo, aun cuando la política de ordenamiento del Estado fije el marco correspondiente para la operación correcta del mercado, habrá siempre personas que no puedan proveerse su sustento porque no están en condiciones de aportar su trabajo. Esto puede deberse tanto a razones físicas como la enferme-

dad o invalidez, o por estar desempleadas de forma involuntaria. De este modo, en la Economía Social de Mercado, el principio de rendimiento es complementado por el derecho a un mínimo existencial asegurado, que expresa el ***principio de igualdad***, según el cual todos los seres humanos son iguales.

Al definir el concepto de mínimo existencial, se distingue entre un *componente físico* y un *componente cultural*. El mínimo existencial físico comprende todos los bienes necesarios para la supervivencia. El mínimo existencial cultural pretende brindar la posibilidad de participar de la vida social en un nivel mínimo aceptable. Evidentemente, existe una gran dispersión de opiniones con respecto a cuantificar el monto que debe considerarse adecuado o razonable en este sentido.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que una aplicación rígida del principio del mínimo existencial implicaría una distribución de ingresos absolutamente igualitaria, que desarticularía el principio de rendimiento y reduciría de manera considerable el bienestar económico. Cuando el ***intervencionismo del Estado*** impide a las personas acceder a una parte importante del ingreso potencialmente alcanzable en el mercado libre o se queda con una parte excesiva de estos ingresos, se debilita la *voluntad de rendimiento* personal.

El principio de la ayuda a la necesidad y el derecho a un mínimo existencial hacen necesaria una ***política de distribución de ingresos***. De este modo, las medidas distributivas de las asociaciones de la sociedad civil y, en última instancia, del Estado, transforman la distribución primaria, basada en el principio de rendimiento, en una distribución secundaria como manifestación del principio de solidaridad que rige la Economía Social de Mercado. No obstante, a la hora de definir el alcance de la política redistributiva es importante mantener un balance adecuado con el principio de rendimiento como forma de preservar una mejora sostenida del bienestar general. Este balance puede ser logrado con mayor facilidad en la medida en que se dé protagonismo a la acción de las diversas organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo con el principio de la acción subsidiaria del Estado.

II.7.4. Estado social versus Estado bienestarista

La mera garantía legal no basta para hacer efectivos los derechos individuales y sociales básicos para determinados grupos, como por ejemplo los ciudadanos de escasos recursos. Estos derechos rigen plenamente cuando además de constar en las leyes se cumplen ciertas condiciones concretas. La importante función del Estado social consiste en crear para todos los miembros de la sociedad, dentro del marco del orden constitucional y de las posibilidades económicas, las *condiciones materiales mínimas*, definidas democráticamente, que permiten gozar de los derechos fundamentales, así como asegurar las condiciones de una *vida digna*.

Esta proposición implica, en los casos en que sea necesario, proveer a todos los sectores más desprotegidos de un *ingreso mínimo* que garantice su supervivencia y les otorgue un margen mínimo para el desenvolvimiento libre de su personalidad. También otorga especial *protección al matrimonio y a la familia* y exige que el Estado tome medidas destinadas a fortalecer la capacidad de las familias de cumplir sus objetivos básicos para el desarrollo de la sociedad.

La comparación de las experiencias internacionales muestra que tiende a existir una correlación entre nivel de ingreso y gastos sociales. Los países desarrollados tienen sistemas de seguridad social más amplios y costosos que los países pobres. La evidencia empírica sugiere que los impuestos y las transferencias reducen considerablemente la pobreza en la mayor parte de los países que tienen sistemas de este tipo. El *Estado social* se ha probado efectivo en la reducción de la pobreza, pero este tipo de políticas requiere de una *alta calidad de las instituciones* y la administración.

Como muestra el gráfico adjunto, que indica la evolución histórica reciente tanto del gasto público total como del gasto social, la alta volatilidad del mismo y, sobre todo, su pro-ciclicidad, hacen que el gasto social disminuya justamente cuando es más necesario, es decir, cuando la economía es afectada por una crisis importante. Por otra parte, aumenta proporcionalmente cuando los niveles de actividad económica se recuperan, es decir, cuando existe menos urgencia.

En este sentido, los principales *fines del Estado social*, desde la perspectiva de la Economía Social de Mercado, son: 1. *fomentar la libertad*, garantizando a las personas oportunidades de empleos en una economía productiva, implementando un sistema de seguridad social e impulsando una política de lucha contra la pobreza; 2. *establecer la justicia social* a través de una justicia distributiva, que complementa la justicia de rendimiento, e igualdad de oportunidades en las condiciones iniciales de los ciudadanos; 3. *garantizar la paz social* y la resolución pacífica y consensuada de los conflictos de intereses.

Para ello, el Estado social debe cumplir las siguientes tareas: otorgar ayuda contra la miseria y pobreza, garantizando un *mínimo existencial* humanamente digno; apuntar hacia la *equidad jurídica y real* mediante la reducción de las diferencias de bienestar y las relaciones de dependencia; garantizar la ***seguridad social*** frente a los riesgos de accidente, enfermedad, incapacidad laboral, desempleo, vejez y pérdida del sostén de la familia; *incrementar el bienestar* y proveer a la distribución justa del mismo.

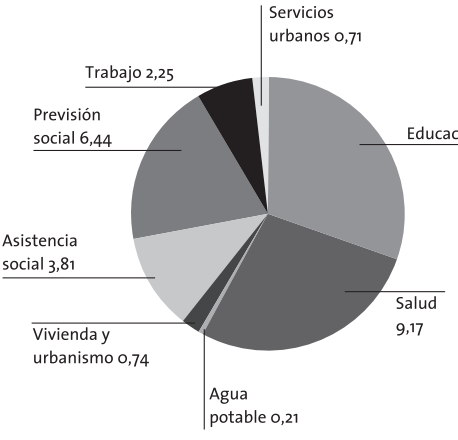
Por otro lado, ciertos derechos fundamentales consagrados en la Constitución implican también un determinado *límite a las actividades del Estado social*, por cuanto ciertas medidas, por ejemplo una *política social*

asistencialista, pueden afectar la libertad, la responsabilidad personal. Para lograr un balance entre asistencia y autonomía, las políticas del Estado deben partir de la apertura y el fomento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Los Estados que se exceden en su función social son llamados Estados de beneficencia o clientelares.

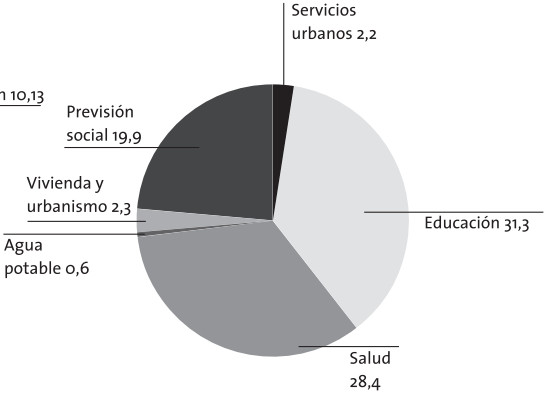
El Estado social se convierte en ***Estado bienestarista*** cuando libera a la persona de la responsabilidad de ocuparse de su propia existencia y su futuro, es decir, cuando ignora el principio de solidaridad a tal punto que las personas beneficiadas llegan a considerar las prestaciones como permanentes y sin obligaciones correspondientes. En este caso, se infringen no sólo los valores fundamentales de la sociedad como la libertad personal, la retribución de acuerdo con el rendimiento, la voluntad de valerse por sí mismo y la responsabilidad personal, sino que la *excesiva carga tributaria y social* sobre las empresas y ciudadanos lleva al mal desempeño de la economía productiva.

Asimismo, debido a la necesidad de tener presentes otras normas de una *democracia pluralista*, la política social del Estado debe respetar los principios de subsidiariedad y pluralidad. En este sentido, es importante que las instituciones sociales del Estado sean administradas o supervisadas por asociaciones no gubernamentales con participación de la *sociedad civil*.

Gasto público social en porcentaje del PIB (2006)



Participación del gasto social en el gasto total (2006)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía (Mecon).

El concepto de ***gasto social*** suele ser utilizado para describir la suma de todas las prestaciones sociales suministradas por el Estado durante un período. Los principales componentes del gasto social en la Argentina son salud, educación, trabajo, asistencia social, vivienda, servicios urbanos y agua potable.

En Alemania existe el denominado *presupuesto social*, que es un informe periódico del gobierno en el que se efectúa un relevamiento de las prestaciones sociales brindadas y su financiamiento. El presupuesto social desglosa las prestaciones suministradas por instituciones y funciones, y el financiamiento respectivo por tipos y fuentes.

II.7.5.Política social

La ***política social*** es una parte de la política pública que apunta en términos absolutos o relativos a mejorar el bienestar de la sociedad. Está generalmente dirigida a grupos de personas consideradas débiles, por ejemplo aquellos que no están en capacidad de generar un ingreso que les garantice una vida digna. En este sentido, está relacionada con las necesidades de educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social.

Sin política social se presentarían varios problemas. En primer lugar, peligraría la existencia de las *personas con capacidad limitada* para ejercer un trabajo remunerado. También debido a condiciones desiguales de partida, se generan grandes *diferencias en los ingresos y la riqueza*. También los *cambios estructurales* relacionados con el desarrollo económico generan problemas de ajuste que por razones de justicia social tienen que ser resueltos solidariamente, ya que en muchos casos no pueden ser asumidos adecuadamente por las personas y sus familias.

Los *entes responsables* de impulsar la política social estatal son el Estado nacional, los estados provinciales y los distritos y municipios, las denominadas entidades parafiscales (seguros de pensiones, seguros de salud, etc.), las asociaciones independientes de beneficencia (por ejemplo Caritas, organizaciones de otras comunidades religiosas, Cruz Roja, etc.), así como los sindicatos y asociaciones de empleadores.

El principal objetivo de la política social es garantizar la dignidad del hombre y de las condiciones para el libre desenvolvimiento de la personalidad basada en los derechos individuales y la justicia social. De allí se desprende también el requerimiento de *garantizar y mejorar la capacidad de trabajo* como base de un sustento seguro y responsable, lograr un adecuado nivel de ***seguridad social*** que permita a las personas obtener ingresos y un sistema de redistribución interpersonal e intertemporal de los ingresos en caso de necesidad justificada, la *protección y recuperación de la salud*, garantizar la cantidad y la calidad de la *educación*, y compensar las diferencias en el nivel de ingresos y de cargas mediante una *política redistributiva*.

Se entiende que es necesario que la política social respete los demás principios de ordenamiento, como la libertad, responsabilidad, subsidiariedad, etc. en sus esfuerzos por alcanzar los objetivos planteados. En este sentido, debe partir de la apertura y el fomento de la participación de las asociaciones de la sociedad civil para el logro de los objetivos de la política social.

La política de acción social actúa en las siguientes áreas:

1. La ***política de protección del trabajador***. Abarca medidas que regulan la jornada laboral, la prohibición del trabajo infantil, la protección para jóvenes, madres y personas con discapacidades, la protección contra riesgos y accidentes, y la protección contra el despido.
2. El ***sistema de seguridad social***, con su seguro de pensiones, seguro de salud, seguro de asistencia, seguro de accidentes y de desempleo, que asegura a la mayoría de los ciudadanos contra las consecuencias de una incapacidad temporal o permanente de trabajo en la vejez, una disminución de la capacidad de trabajo, viudez, orfandad, enfermedad, necesidad de asistencia permanente y desempleo. Está complementado por la asistencia social, que protege de la pobreza extrema a las personas que no han adquirido derechos en el seguro social.
3. La ***política de régimen empresarial y cogestión.*** Otorga a los empleados el derecho de información, recurso, consulta y cogestión en materia de organización de los puestos de trabajo, los procedi-

mientos laborales, jornadas de trabajo, formas de remuneración, contratación y despido

4. La ***política de mercado laboral*** que, por un lado, mejora la calidad de los mercados laborales mediante la administración del trabajo y, por el otro, contribuye a un proceso de fijación de salarios económica y socialmente aceptable, al cambiar la forma del mercado laboral a través de la libre asociación y la autonomía en la celebración de los convenios colectivos de trabajo.

5. La ***política de vivienda***, que quiere ofrecer a todos los ciudadanos una vivienda que cumpla con las normas cuantitativas y cualitativas mínimas.

6. La ***política de la familia***, que facilita el cumplimiento de las funciones de la familia facilitando ventajas económicas y la creación de condiciones generales favorables.

7. La ***política de salud y prevención de enfermedades***, que apunta a organizar el sistema de salud dando el marco operativo al mismo y financiando la atención de salud pública a los que no pueden acceder a la misma en el sector de mercado.

II.7.6. Asistencia social básica

La ***seguridad social*** no solo comprende diversos seguros, sino también políticas públicas dirigidas a las personas con necesidades más imperiosas. Consiste en un conjunto de beneficios o servicios provistos por el Estado o por organizaciones no gubernamentales para reducir carencias de múltiples tipos. Apunta a los grupos que presentan mayores necesidades como los pobres, los ancianos, los discapacitados o los desempleados.

La última red de contención del sistema de seguridad social está constituida por las prestaciones sociales básicas. Su objetivo central es proteger a los miembros de la sociedad de la ***pobreza***. De acuerdo con los principios de la ESM de responsabilidad y subsidiariedad, la orientación de esta ayuda apunta a que se apoye a los beneficiarios para llevar una vida digna sin generar una dependencia permanente del Estado. Para ello, el Estado debe partir de la participación de las aso-

ciaciones de la sociedad civil y actuar allí donde la acción de estas es insuficiente.

Las ayudas de la seguridad social básica son prestaciones de asistencia, y presuponen un *estado de necesidad* para recibirlas. Es decir que previo a recibir la ayuda social, el beneficiario deberá agotar sus propios recursos en materia de ingresos y patrimonio.

La ayuda social en Alemania abarca en total siete tipos de *prestaciones*. Entre las más importantes figuran la ayuda al sustento, la seguridad básica en la vejez y en caso de discapacidad, la ayuda a la integración de personas discapacitadas y la ayuda para proveer cuidados a personas que los necesitan. Las prestaciones se miden en función de montos básicos establecidos mediante decretos de los diferentes estados federados. Estos montos se ajustan cada cinco años en función de los patrones de consumo, establecidos empíricamente, de los sectores de menores ingresos.

Personas necesitadas en condiciones de trabajar tienen derecho a recibir los beneficios del ***subsidio por desempleo***, un instrumento diseñado para incentivar el trabajo y, al mismo tiempo, exigir un esfuerzo propio. El principal objetivo de la asistencia básica para personas desempleadas es reinsertar al desocupado en el mercado laboral. Se requiere del beneficiario que efectúe un aporte activo a ese proceso de reinserción.

La ayuda consiste en servicios destinados a integrar al beneficiario en el trabajo, como capacitación y asesoramiento y prestaciones monetarias que le permitan un sustento durante el período de reinserción. *Otras medidas* tendientes a facilitar la inserción en la vida laboral son la asistencia a familiares menores de edad necesitados de cuidados, así como el asesoramiento en caso de problemas psicosociales, droga-dependencia y endeudamiento. La prestación básica se ajusta en función de las pensiones por vejez desembolsadas por el sistema nacional de previsión social, es decir que es una suma móvil y ajustable.

II.7.7. Sistema de pensiones y jubilaciones

La ***seguridad social*** en general comprende los seguros sociales, la protección social ante problemas como el retiro, la edad avanzada, la pobreza, la incapacidad, el desempleo y otros. Un seguro social consiste en la recepción de beneficios, sobre la base de los aportes previos al sistema, como en el caso de las pensiones, los seguros de desempleo, etc. Los seguros de retiro o jubilaciones, en particular, se pagan como proporción del sueldo, dado que se financian con aportes del empleado (y en algunos casos del empleador también) y se cobran cuando la persona llega a la edad de retiro, en forma de compensación diferida. El seguro de retiro estatal, generalmente, es un sistema obligatorio y subsidiado por el Estado.

El modelo de la ESM incluyó siempre un sistema previsional diseñado de tal modo de ofrecer a las personas de edad avanzada la posibilidad de gozar de una vejez sin privaciones económicas. El régimen previsional vigente en Alemania sigue financiándose en la actualidad con aportes deducidos en un determinado porcentaje de los ingresos de los trabajadores que otorgan derecho a percibir una determinada pensión en función de esos aportes realizados. Hasta la fecha, los aportes son desembolsados directamente a los jubilados según el principio del *sistema de reparto*.

El problema central del sistema de reparto en muchos de los países industrializados es la dependencia directa de su financiamiento de la población económicamente activa, que disminuye relativamente por una *tendencia demográfica*. Los ingresos de la caja de pensiones son el resultado del promedio de los aportes multiplicado por el número de trabajadores. Los egresos son la pensión promedio de los aportes multiplicada por el número de jubilados. Como en estos países el índice de fecundidad se ubica por debajo de la tasa de reemplazo, para mantener el número de trabajadores en el mismo nivel se requeriría reducir las pensiones, incrementar los aportes o aumentar la inmigración en forma permanente.

En los países en vías de desarrollo, este sistema de reparto tiene la desventaja de que restringe la capacidad de elección y requie-

re una administración estatal muy eficiente e independiente. En el caso de que no sea así, el sistema puede tener fallas de gestión y problemas de desvío de los fondos al financiamiento de fines políticos.

También existen los sistemas privados denominados *sistemas de capitalización*. En este caso, los aportes no se distribuyen en forma directa sino que son invertidos con el fin de obtener intereses. En principio, el régimen de capitalización sigue la misma lógica de un seguro de vida. El inconveniente de este tipo de sistemas es que requieren una gran capacidad de información por parte de los beneficiarios, puesto que tienen que tomar permanentemente decisiones correctas y están a merced de fenómenos de inestabilidad sistémica de los sistemas financieros.

Con estos antecedentes, casi todos los países industrializados y muchos países en desarrollo están trabajando en la *reforma* de sus sistemas previsionales. El primer pilar es una versión reducida del sistema estatal de reparto. En el caso del segundo pilar, suelen cobrarse aportes obligatorios adicionales que se invierten a determinadas tasas de interés. El tercer pilar estaría compuesto por contribuciones voluntarias a una inversión financiera, subsidiada por el Estado, por ejemplo, mediante exenciones impositivas, con el propósito de engrosar posteriormente los haberes jubilatorios.

II.7.8. Seguro de accidentes

En los países desarrollados suele existir un seguro público que asegura frente al *riesgo de discapacidad* que pueda tornar imposible realizar algún trabajo. En este sentido, estos seguros proveen una red de seguridad social en caso de discapacidad. También existen aseguradoras de riesgo del trabajo financiadas por los propios empleadores y empleados.

El ***seguro obligatorio de accidentes*** inicialmente tenía por objeto proteger a los obreros y empleados, especialmente del sector industrial, contra los accidentes de trabajo. Desde entonces, las funciones del seguro de accidentes se han ampliado considerablemente, tanto en

el contenido como respecto a los grupos de personas aseguradas. Las entidades responsables del seguro de accidentes son las mutuales, tanto industriales como agrícolas, organizadas por profesiones y oficios, y las aseguradoras de accidentes del sector público. Las mutuales son financiadas por los aportes de los empleadores.

Las *funciones y prestaciones* del seguro de accidentes incluyen, sobre todo, medidas de prevención de accidentes de trabajo. Para prevenir los accidentes, las mutuales tienen el derecho de emitir reglas de prevención en su área de competencia y controlar el cumplimiento de las mismas. Una vez ocurrido un accidente, el seguro brinda servicios para que la persona accidentada recupere su salud y se reintegre a la vida profesional. Eventualmente paga indemnizaciones a las personas accidentadas o a sus deudos.

Las compensaciones implican *pagos por enfermedades* relacionadas con el ámbito de trabajo, incluyen gastos por enfermedad, gastos médicos y lucro cesante, más daños. En estos casos es importante saber si la discapacidad fue impredecible, si está relacionada con alguna enfermedad crónica, si fue contraída durante el trabajo, si existen otros seguros implicados y cuál será el monto de la compensación y por cuánto tiempo. En las últimas décadas, el número de accidentes de trabajo se redujo considerablemente tanto en cifras absolutas como en relación al número de trabajadores.

II.7.9. Seguro médico y prevención de enfermedades

El *sistema de salud* comprende los bienes y servicios necesarios para promover la salud y combatir la enfermedad junto con las instituciones que los proveen. El sistema de salud está compuesto por una interrelación compleja de participantes como los consumidores, las compañías de seguros, los empleados, los profesionales médicos, las agencias públicas, los laboratorios, etc. En promedio, los sistemas de salud comprenden aproximadamente el 10% del PIB de las naciones desarrolladas, lo que constituye un sector muy importante.

En los países desarrollados, y en muchos en vías de desarrollo, se cubre la salud de la población independientemente del pago de la misma. En casi todos los sistemas existe un seguro provisto o financiado por el Estado más prestadoras privadas que compiten en un mercado de salud. El sector privado funciona por un *sistema de pagos* o prepagas que reduce el costo administrativo y privilegia las opciones de las personas. Por otra parte, existe el sistema de *seguros nacionales de salud*, que implica la obligatoriedad de estar integrado en alguna prestadora de servicios, ya sea estatal o privada. En muchos casos el sistema de prestación es privado pero el financiamiento proviene de fondos públicos.

Un elemento esencial de estos sistemas es el *riesgo implícito*. Puede darse la *selección adversa*, según la cual el cliente que más está dispuesto a pagar es el más comprometido en su salud. También puede darse el *riesgo moral*, que se produce cuando los servicios prestados incentivan al cliente a exponerse a mayores riesgos.

En Alemania, la población está mayormente comprendida dentro del régimen de ***seguro médico obligatorio***. Teniendo en cuenta a los familiares co-asegurados que no pagan aportes, se estima que aproximadamente el 90% de la población está cubierta, mientras que solamente un 9% de la población cuenta con un seguro privado. Los asegurados pueden escoger libremente la entidad de su preferencia. Todas las entidades se financian por medio de aportes, fijados en cada caso de modo tal que los ingresos en concepto de aportes cubran los gastos corrientes.

A diferencia de las primas cobradas por los seguros privados, los aportes al seguro médico obligatorio no dependen del riesgo individual de enfermedad de los afiliados sino de sus ingresos. Sin embargo, todos los afiliados gozan de los *mismos derechos de atención* y el seguro cubre a los familiares dependientes económicamente. De esta manera, siguiendo el principio de la solidaridad, cumple con la compensación de cargas financieras entre los asegurados y permite cubrir a grupos sociales que no están en condiciones de contratar un seguro privado adecuado.

En las últimas décadas, el uso de equipos médicos nuevos y medicamentos recién desarrollados así como el envejecimiento de la población generaron un *fuerte incremento en los gastos* de los seguros. Para contrarrestar esta evolución se suprimieron algunas prestaciones menores, se introdujo un aporte propio del asegurado y se establecieron valores tope para el financiamiento de las prestaciones realizadas. Desde el punto de vista del enfoque médico, se pasó de un sistema que estaba basado en el diagnóstico y la cura hacia un mayor énfasis en la *prevención* y el fortalecimiento de una *cultura de la salud*.

II.7.10. Seguro de invalidez

El ***seguro obligatorio de invalidez*** es uno de los pilares del sistema alemán de seguridad social, que abarca además el seguro de pensiones, el seguro de salud, el seguro de accidentes y el seguro de desempleo. La ley sobre el seguro de invalidez establece la obligatoriedad de contratar el seguro de cuidados permanentes para toda la población en general. Todos los afiliados del seguro obligatorio de salud son también aportantes al seguro obligatorio por invalidez.

El seguro por invalidez se instituyó como respuesta al creciente número de personas necesitadas de cuidados permanentes, fenómeno estrechamente relacionado con el paulatino *envejecimiento de la población*. También es una respuesta a la carga creciente que suponía para la ayuda social, que debía asumir el costo que implicaba la asistencia a las personas necesitadas de cuidados permanentes.

Las entidades encargadas de otorgar la cobertura que brinda el seguro de invalidez son las *cajas de cuidados permanentes*. Estas entidades funcionan en la órbita de las aseguradoras de salud que cubren las prestaciones del seguro contra enfermedad pero son económicamente autónomas. El seguro obligatorio de cuidados permanentes es financiado por aportes que se fijan en función de los ingresos. En general, la mitad de los aportes de los trabajadores es asumida por el empleador.

El régimen del seguro obligatorio por invalidez privilegia las medidas de *prevención y rehabilitación* frente a las prestaciones de asis-

tencia. A partir de la introducción del seguro de asistencia, se ha reducido considerablemente el número de personas necesitadas de cuidados permanentes que dependen de asistencia social. La oferta de cuidados se amplió debido, en gran medida, a un incremento significativo de los servicios de asistencia ambulantes.

II.7.11. Política de vivienda

La vivienda es el marco del hogar, adaptándose a los cambios, en todas las fases de la vida. En ese sentido, la vivienda cumple una importante función protectora y constituye una *necesidad básica* del individuo y de las familias. En el transcurso del proceso de urbanización, se definieron por primera vez normas básicas para la construcción de viviendas. Al mismo tiempo se crearon organizaciones de autoayuda, como las cooperativas de vivienda, y se inició la construcción de viviendas para obreros. A medida que en un país se supera la falta de vivienda por el principio de subsidiariedad, es indicado avanzar en la desregulación del sector e impulsar una gradual apertura del mercado.

El *mercado de vivienda* es un mercado porque la demanda y la oferta pueden negociar libremente el intercambio del bien *vivienda* por dinero y porque el precio de mercado establece un equilibrio entre la oferta y la demanda. Sin embargo, no es un mercado cualquiera, porque una parte de la población puede quedar excluida del acceso a la vivienda, en la medida en que las familias de bajos ingresos no cuentan con los recursos suficientes para financiar un bien de costo elevado como un inmueble.

En la ESM, una de las funciones del Estado es garantizar la provisión de las necesidades mínimas, las cuales comprenden el acceso a algún tipo de vivienda. En ese sentido, la política de vivienda tiene que resolver, ante todo, el problema de *distribución y acceso*. Además de estos objetivos prioritarios en la provisión de viviendas, el Estado, como responsable de la política de vivienda, también fija los elementos del marco jurídico que debe garantizar una interacción eficiente entre la oferta y demanda en el mercado de vivienda.

Las ***políticas de vivienda*** se basan en una forma de propiedad en la que un inmueble es tenido por parte del Estado, central o local, o por ONG, con el objetivo de proporcionar acceso a la vivienda en condiciones más económicas que las de mercado. En este sentido, existen medidas tendientes a asegurar una vivienda digna a todos los sectores sociales. Esta política se implementa a través de instrumentos clásicos, como la concesión de subsidios para la vivienda, la construcción de viviendas sociales y, más recientemente, la concesión de créditos o subsidios para la construcción de viviendas. También pueden tomarse medidas destinadas a crear condiciones de mercado ventajosas para la oferta y el uso de viviendas. Entre ellas, cabe mencionar la identificación de zonas a ser urbanizadas, medidas de saneamiento y desarrollo urbano, leyes que actúen como instrumento de coordinación de los intereses de las partes, así como medidas impositivas.

II.7.12. *Política de la familia*

En la ESM, tal como se aplica en Alemania, las medidas legales de *protección a la familia* abarcan la protección de la vida prenatal, la protección de la madre y el derecho a gozar de una licencia en el trabajo para la crianza de los hijos y a obtener un empleo a tiempo parcial. Entre las medidas de fomento cabe mencionar facilidades impositivas y transferencias sociales como el subsidio familiar por hijo, el subsidio familiar por crianza de un hijo y subsidios familiares con el propósito de prevenir abortos.

Otras medidas tendientes a alentar la paternidad y maternidad son el reconocimiento de los períodos dedicados a la crianza de los hijos en el cálculo de la pensión de vejez, las pensiones para viudas y viudos, y un bono por cada hijo en el sistema previsional complementario de capitalización. Algo similar sucede con la inclusión gratuita de los miembros de la familia en el ***seguro médico obligatorio***.

Además de estas prestaciones materiales, cabe mencionar las medidas diseñadas para fortalecer la cohesión y capacidad educadora de las familias. Estas ayudas se brindan en los *centros de asesoramiento* para matrimonios y padres, incluyendo asesoramiento para la crianza de los

hijos y la planificación familiar. La política de la familia deberá en el futuro dar prioridad a la creación de condiciones que permitan contemporizar la vida laboral con la crianza de los hijos, especialmente en el caso de las madres y los padres solos, y revalorizar los quehaceres domésticos en la opinión pública.

Palabras clave

Orden social
Derechos sociales
Desigualdad
Principio de igualdad
Intervencionismo
Política de distribución de ingresos
Estado bienestarista
Política social: de protección al trabajador, de seguridad social, de régimen empresarial y cogestión, de mercado laboral, de vivienda, de la familia, de la salud y protección de enfermedades
Seguridad social
Pobreza
Subsidio por desempleo
Seguro obligatorio de accidentes
Seguro médico
Seguro por invalidez
Política de vivienda
Política de la familia

II.8. Políticas del medioambiente

II.8.1. Protección de los recursos naturales

Los ***recursos naturales*** son aquellos bienes y servicios en su estado natural que se consideran valiosos. En cuanto a las materias primas, su demanda se deriva de su utilidad para el proceso de producción de otros bienes y su valor depende de las existencias, del costo de extracción y de la demanda. Los recursos naturales se clasifican generalmente en renovables y no-renovables. Los *recursos no-renovables* son los recursos que existen en una determinada dotación fija y no pueden ser regenerados o no es económico hacerlo. Los *renovables* son recursos que se pueden regenerar si no son sobreexplotados. Generalmente se trata de recursos que tienen vida, como los árboles, las plantas o los peces, o en algunos casos inanimados, como la energía solar, la energía hidroeléctrica y otras. Los recursos naturales también pueden clasificarse en *bióticos*, es decir vivientes, que son generalmente orgánicos, y *a-bióticos,* sin vida, por lo común inorgánicos.

El ***uso de los recursos naturales*** está siempre relacionado con transformaciones en los procesos de producción, que van inevitablemente de la mano de efectos no deseados que terminan generando la contaminación del medioambiente. Los efectos son inevitables porque los *inputs* transformados nunca equivalen exactamente con los *outputs*. Las emisiones surgen involuntariamente como producto secundario de una actividad legítima, deseada por la sociedad.

Los países desarrollados basan su capacidad técnica y económica en el capital y el conocimiento, dependiendo menos del uso de sus propios recursos naturales. Mientras que las economías de algunos países dependen fuertemente de la explotación de los mismos, generando problemas por su posible sobre-explotación, y los fenómenos de corrupción asociada, que se producen por la lucha por el control de estos lucrativos y escasos enclaves de riqueza.

La mayoría de las naciones desarrolladas, sin embargo, está dejando una huella ecológica que va más allá de sus propias fronteras, al hacer uso de recursos que no son propios. La *contaminación ambiental* plantea problemas globales y regionales. Estos fenómenos pueden tener *efectos* muy graves sobre la distribución global de las zonas de vegetación, la frecuencia y gravedad de las turbulencias climáticas, el nivel del mar y grandes sistemas como las corrientes marinas. El uso actual de los recursos naturales está poniendo en riesgo la sustentabilidad.

Se puede enfocar el problema del medioambiente desde el punto de vista del *enfoque económico*, porque el medioambiente se ha convertido en un recurso escaso y los *recursos escasos* tienen un valor y deben ser administrados en forma eficiente. Cabe preguntarse, sin embargo, por qué esta característica de bien escaso en sentido económico genera problemas en el caso del medioambiente.

Inicialmente, el precio debería reducir la demanda de los bienes que se agotan y se tornan más escasos, pero no sucede lo mismo con los bienes que no tienen precio, como la biodiversidad, la calidad del aire, la emisión de ruidos, etc. Estos se consideran *externalidades* y pueden darse conductas depredadoras o imprudentes que se denominan *tragedia de los comunes*. Esta situación se produce cuando existe un fenómeno de propiedad común y es demasiado costoso excluir a personas del uso de un bien rival. En estos casos, la asignación de mercado puede ser ineficiente.

Esto es precisamente lo que sucede con los ***bienes ambientales***: los efectos externos negativos no pueden ser adjudicados ni contabilizados porque no existe un precio para el uso del medioambiente y no hay precios porque los bienes del medioambiente no pertenecen a nadie.

Si las consecuencias positivas o negativas de las actividades no son plenamente adjudicadas al causante, no se alcanza una producción y un consumo óptimos. Este hecho legitima la necesidad de una política de protección de los recursos naturales.

Para evitar estas consecuencias *se requieren medidas institucionales*, porque el mercado no puede suministrar estas las informaciones necesarias debido a las características especiales de los bienes ambientales. Es decir que esta función incumbe al Estado y a la política que, sin embargo, tardaron mucho tiempo en reaccionar. La consigna no puede ser la abolición de la economía de mercado, sino la incorporación de estas nuevas informaciones y datos para mejorar los resultados. De ello se deduce la justificación y función de la ***política ambiental***.

II.8.2. Objetivos de protección del medioambiente

El objetivo fundamental de la protección del medioambiente es reducir la contaminación ambiental. Para ello es necesario entender mejor el rol de los recursos naturales en orden a desarrollar métodos más sustentables de administrar esos recursos y asegurar su existencia para las futuras generaciones. En este contexto, juega un papel importante el objetivo de un ***desarrollo sustentable***.

El objetivo de la ***sustentabilidad*** consiste en aumentar la cantidad de productos por unidades de recursos naturales utilizados o minimizar el uso de estos últimos en la producción de bienes y servicios. Se aplica a actividades económicas como agricultura sustentable, desarrollo sustentable y energías renovables. En general implica el uso de los recursos naturales de una manera tal que puedan ser regenerados, renovados y no se agoten o se extingan. La *tasa de sustentabilidad* de un recurso depende básicamente de las reservas existentes, la tasa de consumo y la tasa de reemplazo. También por desarrollo sustentable se entiende un desarrollo económico que considera igualmente las necesidades de las generaciones actuales y futuras.

En este contexto, debe considerarse que la protección y conservación del medioambiente no sólo ofrece beneficios, sino que implica

también costos. Por lo tanto, el objetivo de la política ambiental no puede consistir en evitar toda contaminación ambiental a cualquier precio, porque sería inviable. Se trata más bien de ponderar los costos y beneficios de la conservación del medioambiente y llegar a un *nivel de calidad ambiental óptimo*. En la práctica resulta muy difícil llevar adelante una política de medioambiente eficiente, sobre todo porque su beneficio es muy difícil de medir y de cuantificar. Por lo tanto, la política ambiental suele limitarse a objetivos menos ambiciosos, como puede ser la minimización de los costos. Se renuncia a lograr una calidad ambiental óptima y en su lugar el Estado fija valores que permiten lograr cierto grado de calidad ambiental al menor costo posible.

En los últimos años, la política ambiental ha asumido otras funciones. Además de mejorar los niveles de calidad del aire, el agua y el suelo, abarca medidas para la protección de los otros recursos naturales. Las leyes y regulaciones pueden estar orientadas tanto a la preservación como a la conservación del medioambiente. La *conservación* acepta algún grado de uso industrial de los recursos naturales, dentro de límites sustentables. En tanto que la *preservación* consiste en la exclusión de ciertos recursos del uso humano y la explotación económica. Estos conceptos muchas veces son usados como sinónimos.

Asimismo, la naturaleza de los objetivos de política determina una competencia con otros usos alternativos de los recursos siempre escasos. Un ***conflicto de objetivos*** con otros usos potenciales surge en el momento en que el sector público decide aplicar medidas de conservación del medioambiente en vez de destinar los recursos, por ejemplo, al mejoramiento de la atención médica o el sistema educativo. Los estudios empíricos demuestran que, globalmente, los beneficios de las medidas de conservación del medioambiente son mucho más altos que sus costos. Esto es válido sobre todo, aunque no exclusivamente, para los países en desarrollo.

En Alemania, la protección del medioambiente goza de alta prioridad y está consagrada en el Art. 20 de la Constitución nacional como un objetivo de Estado. Sin embargo, hasta la fecha no se dispone de una política ambiental orientada hacia la sustentabilidad que tome en cuenta la interdependencia de los diferentes aspectos del medioambiente y se base

en metas verificables. Por el contrario, la protección de la naturaleza, de los suelos, de las aguas, del clima y del aire, así como la protección de la salud, constituyen aún compartimentos estancos.

II.8.3. Instrumentos de la política de medioambiente

Todo esfuerzo por alcanzar *objetivos ecológicos* determina la necesidad de pensar en los instrumentos a utilizar para el logro de tales fines. La forma más sencilla de responder a esa pregunta sería decir que para evitar la contaminación basta simplemente con prohibirla. No obstante, teniendo en cuenta que toda actividad humana contamina, la estricta observancia de ese principio llevaría a prohibir toda acción humana.

El principio general de la regulación se basa entonces en que los efectos externos negativos deben ser asumidos por los contaminadores mismos, lo que se denomina *internalización*. Sin embargo, existen diferencias de opinión con respecto al grado y nivel de los objetivos de la política de medioambiente, a las instancias que deben implementar la política ambiental y los instrumentos más idóneos para el logro de los objetivos.

Con respecto a estos últimos, los economistas subrayan la necesidad de que los instrumentos se elijan en manera conforme con el sistema de la economía de mercado, ofreciendo aquellos incentivos que permitan evitar los daños y la contaminación del medioambiente, al tiempo que fomenten la búsqueda de procedimientos y procesos ecológicamente compatibles. En este sentido, la protección del medioambiente está siendo incorporada a las políticas públicas y a las estrategias de mercado a través de una serie de instrumentos.

En primer lugar se produjo el diseño y aplicación de *regulaciones medioambientales*, donde el impacto económico es estimado por el regulador por medio de un análisis costo-beneficio. En el marco de esta política, los operadores de plantas con impacto ambiental deben cumplir determinados requisitos. Entre otras cosas, se establecen, por ejemplo, valores máximos de emisión o se introduce la utilización

obligatoria de determinadas técnicas. Sin embargo, el procedimiento plantea inconvenientes, como el de establecer valores máximos de contaminación, lo que implicará en muchos casos que quienes deben cumplir esos valores harán pocos esfuerzos por quedar por debajo de la norma. Además, una técnica exigida por las autoridades puede resultar económicamente, e incluso ecológicamente, menos favorable que otro procedimiento.

También se ha impulsado la imposición de tarifas e *impuestos a la polución* que resultan más ventajosos que establecer restricciones por ley. El hecho de que una empresa deba pagar impuestos por la contaminación que ocasiona implica que emitir sustancias nocivas tiene un costo. Aunque la tasa cobrada es un precio fijado por el Estado y no un precio formado libremente en el mercado, la conservación del medioambiente se incorpora a la lógica de funcionamiento empresarial, resultando más adecuada que una política de meras restricciones.

Otra política pasa por la implantación de cuotas de polución comercializables, que se denominan *créditos de carbono*. Estos son derechos a emitir cierta cantidad de sustancias nocivas que pueden ser comercializados libremente por las empresas. El objetivo de la política de medioambiente se alcanza porque no se emiten más derechos de emisión que los que son tolerados por la sociedad.

Asimismo, se impulsa el desarrollo de *derechos de propiedad* mejor definidos, las campañas de información para que los consumidores realicen de forma más informada sus *elecciones de consumo* y se han desarrollado incentivos al *cambio tecnológico* ecológicamente amigable. En última instancia, la mejor protección contra la contaminación reside en mejores tecnologías que eviten los daños ambientales.

II.8.4. *Agentes de la política de medioambiente*

La responsabilidad de la implementación técnica y administrativa de las leyes en materia de política ambiental es, en general, competencia de los Estados, que a la vez pueden delegar parte de estas funciones en autoridades administrativas subnacionales o coordinar su estrategia

con otros países en el ámbito de organismos internacionales. Cuando se trata de una *contaminación regional* que afecta el territorio de un solo Estado, la solución del problema corresponde a la política ambiental de ese Estado. La *contaminación global*, por su parte, debe ser necesariamente encarada desde la cooperación de la comunidad internacional. Los actores que influyen sobre el proceso de decisión de la política de medioambiente difieren según el sector y el problema en cuestión, generándose un problema de coordinación.

Una mención especial merecen las *organizaciones ecologistas* que surgieron a partir del movimiento ambientalista. El *ambientalismo* es una amplia filosofía y movimiento social centrado en la conciencia de la conservación y el mejoramiento del medioambiente. Estas organizaciones tratan de influir en la realidad a través del impulso de prácticas compatibles con el sostenimiento del ecosistema, el activismo, la educación y la influencia sobre el proceso político. La filosofía que lo respalda está basada en la ecología, la salud y los derechos humanos. Existe una variedad de posturas y corrientes internas, desde las más gradualistas a las radicales.

En el marco nacional suelen ejercer una influencia importante en la definición de los objetivos ambientales las *asociaciones empresariales* y las *organizaciones ecologistas*. Se trata de dos grupos de actores que actúan en forma paralela a los actores políticos y a la burocracia e inciden fuertemente en la política ambiental. En tanto que las asociaciones empresariales en general buscan acotar las medidas en defensa del medioambiente con el fin de limitar sus costos y no quedar rezagados en la competencia internacional, las organizaciones ecológicas trabajan para lograr la más amplia protección posible. Con todo, actualmente ya no existe una polarización tan fuerte como en años anteriores. Las empresas parecen comprender cada vez más que la conservación y protección del medioambiente es un importante factor de imagen y los ecologistas están reconociendo en mayor medida las necesidades económicas.

Existe, asimismo, una gran variedad de *organizaciones relacionadas* con temas medioambientales, desde las organizaciones de activistas a las públicas, ya sean a nivel local, nacional o incluso internacional. De estas últimas, la más importante es la Conferencia de la ONU, que se

inició en 1972 en Estocolmo, de la cual surgió el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente. También existen organizaciones como la Agencia Europea de Medioambiente y la Comisión para la Cooperación medioambiental del NAFTA, entre otras.

Dado que en el marco de su política de protección ambiental los Estados miembros de la *Unión Europea* frecuentemente otorgan subsidios a las empresas de sus países que distorsionan la competencia en el mercado único europeo, estos subsidios deben someterse al control de la UE. A tal efecto, la UE emitió reglamentos y directrices con el argumento de que la producción de bienes debe cumplir con normas ecológicas similares en todos los Estados miembros.

Con ello se quiere evitar que la diferencia de los costos ambientales en los Estados miembros genere divergencias en los precios ofertados en el mercado único europeo. Quienes abogan por criterios uniformes aducen que a las ventajas que implica fijar los estándares de producción a nivel nacional se opone el riesgo del *dumping ambiental*. Advierten sobre el peligro de que se emitan normas ambientales nacionales poco estrictas para atraer capitales y crear condiciones más favorables para la radicación de empresas en condiciones de trasladar su producción. Las normas de medioambiente aplicables a la producción en los Estados miembros no deben generar intencional o involuntariamente barreras comerciales.

II.8.5. Gestión empresarial del medioambiente

Hacia comienzos y mediados de los años ochenta surgió la denominada ***gestión ambiental*** como subdisciplina de las ciencias de la administración de empresas. Esto se produjo cuando las empresas de Europa del Norte, primero, y de los Estados Unidos y Europa del Sur más tarde, tomaron conciencia de que la protección y conservación del medioambiente se había convertido en una función estratégica que excede por lejos la instalación de sistemas de tratamiento de efluentes.

La práctica de las empresas demostró que no sólo era importante cumplir con un gran número de leyes ambientales de una manera eco-

nómicamente eficaz. También adquiría creciente importancia desarrollar las propias potencialidades para combinar la defensa del medioambiente con un desarrollo exitoso de la empresa.

Los *sistemas de gestión ambiental* ayudan a definir responsabilidades y a describir los procesos de información y organización necesarios para garantizar una implementación responsable de los objetivos y estrategias ambientales. Con el fin de gestionar la defensa del medioambiente con la misma profesionalidad de todas las demás áreas, se desarrollaron *instrumentos* especiales, como por ejemplo el llamado *balance ecológico*.

Además de la imprevisibilidad del desarrollo económico y el consiguiente pensamiento cortoplacista de las empresas, los *principales obstáculos* que impiden que las empresas se esfuercen más en materia de gestión ambiental son el comportamiento hedonista de los consumidores, en búsqueda del placer propio y por ello muchas veces con efectos negativos sobre el medioambiente y las normas dictadas por el Estado, que muchas veces no tienen un diseño conforme a la economía de mercado e inhiben las innovaciones.

Palabras clave

Recursos naturales
Uso de los recursos naturales
Bienes ambientales
Política ambiental
Desarrollo sustentable
Sustentabilidad
Conflictos de objetivos
Agentes de la política de medioambiente
Gestión ambiental

II.9. Sistema económico internacional

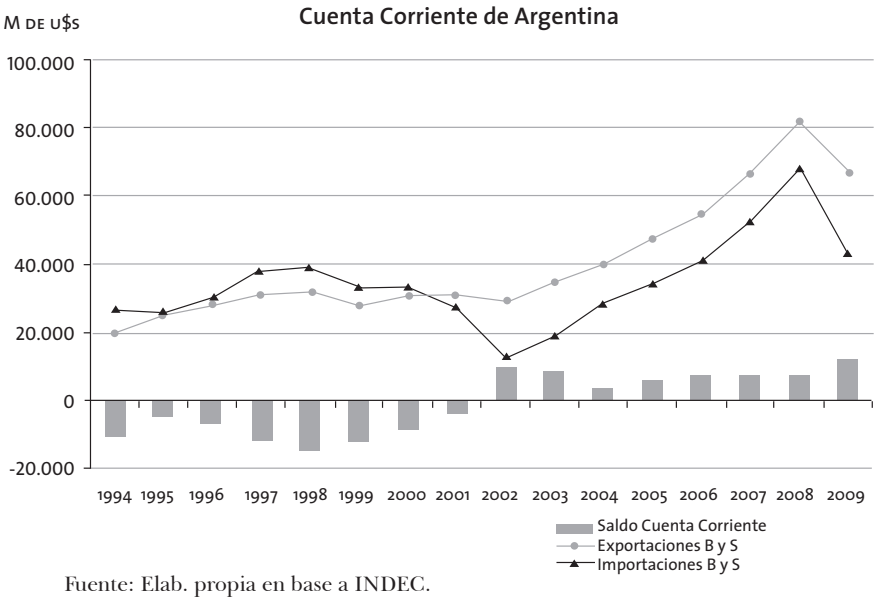
II.9.1. Sector externo y balanza de pagos

El *comercio internacional* es el intercambio de bienes, servicios y capital a través de las fronteras nacionales. En numerosos países representa una proporción elevada de su producto interno. En el largo plazo, el comercio mundial ha crecido en términos absolutos y relativos, por lo que ha ganado importancia económica, social y política. La industrialización y el desarrollo de las tecnologías de transporte y comunicación han tenido un gran impacto sobre el comercio internacional. Si no existiera el comercio internacional, la población de los países vería limitada la provisión de bienes y servicios a los producidos localmente.

El ***sector externo de la economía*** de un país abarca todas las transacciones económicas que trascienden las fronteras de un país, es decir, las exportaciones de bienes y servicios, los movimientos financieros y de bienes de capital internacionales y los pagos a las instituciones internacionales. Las transacciones de una economía con el exterior se registran en la balanza de pagos.

La ***balanza de pagos*** es un registro sistemático de los valores de todas las transacciones económicas de un país con el resto del mundo en un período de tiempo (generalmente un año). Representa las transacciones entre residentes de países y como cualquier contabilidad se lleva por partida doble. La *balanza de pagos internacionales de un país*,

cuenta con tres partes básicas: la *cuenta corriente*, la *cuenta de capital* y la *variación de reservas internacionales*.



Fuente: Elab. propia en base a INDEC.

La *cuenta corriente* representa los flujos reales en la economía. Incluye, por un lado, la balanza comercial y los servicios reales, que son los generadores *comerciales* de divisas y, por otro lado, están los servicios financieros, que implican erogaciones de divisas para el pago de los intereses de la deuda y, en menor medida, utilidades y dividendos.

La *balanza comercial* registra el saldo entre las exportaciones y las importaciones de bienes. Las *exportaciones* incluyen el valor de los bienes y servicios producidos internamente, adquiridos por no residentes durante el período de referencia. La importancia de observar esta variable reside en el hecho de que las exportaciones generan divisas para el país, lo cual incrementa sus tenencias. Además, implican un aumento de la producción nacional. También mide el grado de competitividad del país. Las *importaciones* son los bienes comprados a residentes en el resto del mundo. El estudio de esta variable sirve para ver cuál es la cantidad de divisas que salen del país y cuáles son los sectores que sufren competencia extranjera. Además, teniendo en cuenta que un importante componente de las importaciones lo constituyen los bienes

de capital, el análisis de las importaciones permite visualizar las posibilidades de incrementar la tecnología y, por tanto, la producción.

Componentes de la balanza de pagos

CUENTA CORRIENTE
Balanza comercial
Exportaciones
Importaciones
Servicios reales
Transporte
Viajes
Comunicaciones
Seguros y otros
Servicios financieros
Intereses
Ganados
Perdidos
Utilidades y dividendos
Ganados
Pagados
Transferencias corrientes
CUENTA CAPITAL Y FINANCIERA
Sector bancario
BCRA
Otras entidades financieras
Sector público no financiero
Gobierno nacional
Gobiernos locales
Empresas y otros
Sector privado no financiero
Otros movimientos de capital
VARIACIÓN DE RESERVAS INTERNACIONALES

Los *servicios reales* incluyen los transportes (fletes), los viajes hacia y desde el exterior (donde el rubro principal es el turismo), servicios de comunicaciones (correo y telecomunicaciones) y seguros, regalías y otros.

Los *servicios financieros* agrupan intereses (pagados y ganados) y utilidades y dividendos (pagados y ganados). Es decir, agrupa los ingresos provenientes del capital financiero invertido por los extranjeros en el país, que significan egresos para el país receptor, y de los ingresos recibidos por los residentes nacionales como producto de sus inversiones en el extranjero. En cuanto al rubro de utilidades y dividendos, corresponde en un alto porcentaje a las remesas por parte de las sucursales extranjeras a las casas matrices. Las transferencias unilaterales, de carácter privado o gubernamental, agrupan esencialmente donaciones y reconocimientos específicos a ciudadanos con origen en el propio país o ayudas gubernamentales a terceros países.

La *cuenta de capital* representa el movimiento de capitales, ya sea por incremento de deuda o por inversiones directas, que financian los flujos de la cuenta corriente. En el primer rubro, sector bancario, se incluye fundamentalmente en cuanto al BCRA el valor neto entre el incremento de deuda y la amortización de deuda contraída previamente. Por otro lado, en el rubro de las entidades financieras se incluyen las variaciones de activos y pasivos y su correspondiente posición neta. En cuanto al sector público no financiero, se incluye también la variación de deuda neta (nuevos créditos menos amortizaciones), ya sea de títulos públicos o préstamos directos. El sector privado no financiero incluye, al igual que en el punto anterior, el aumento de deuda neto con organismos internacionales y entidades financieras, y también la inversión directa. El rubro *otros movimientos de capital* comprende los movimientos de capital pendientes de clasificación por sector residente y los errores y omisiones de estimación.

La sumatoria de la cuenta corriente y la cuenta capital da como resultado la variación (positiva o negativa) de las *reservas internacionales*.

La balanza de pagos es muy importante a la hora de organizar la política económica para el logro del objetivo del ***equilibrio externo***. Según este objetivo, se trata de mantener un crecimiento económico que no entre en contradicción con los elementos del balance de pagos y se espera neutralizar los *shocks* provenientes de la economía mundial. El término equilibrio externo es de difícil definición, sin que hasta la fecha exista consenso al respecto. Muchas veces se habla de equilibrio

externo cuando el saldo de la balanza de cuenta corriente es compensado por el saldo de los movimientos internacionales de capital. Sin embargo, según cuáles sean los objetivos de la política económica, existe también la posibilidad de definir como objetivo el equilibrio de otros en términos de los componentes de la balanza de pagos.

II.9.2. Teorías del comercio internacional

La utilidad del comercio entre países se basa en argumentos muy similares a los que se utilizan para demostrar las ventajas del comercio entre personas. Existen *diversas teorías* que intentan predecir los patrones de comercio y analizar los efectos de las políticas comerciales, como los aranceles. Las teorías más importantes que explican el comercio internacional son el *modelo ricardiano*, el de *Heckscher-Ohlin* y la nueva teoría del comercio.

Una de las más clásicas es el *modelo ricardiano*. Este se centra en la existencia de ventajas comparativas entre países para explicar los flujos de comercio. Según las *ventajas comparativas o relativas*, los países se especializan en la producción de aquellos bienes que producen comparativamente más eficazmente que el otro. Ambos países pueden fabricar un producto, pero sus costos no serán los mismos porque uno de ellos tiene mayor productividad. Esta teoría concluye que la mejor situación es que un país se especialice en la producción del tipo de bienes que produce con mayor eficiencia, reduciendo la amplitud de la variedad de su producción. Estas transacciones les permiten a todos los países obtener ganancias de productividad e incrementar la oferta de bienes de consumo para sus ciudadanos.

Según el modelo de *Heckscher-Ohlin,* el comercio internacional es determinado por las diferencias en la dotación de los factores de producción existente entre los distintos países. Afirma que los países exportarán aquellos bienes intensivos en el factor que el país posee en abundancia, mientras que importarán aquellos otros que son intensivos en los factores en los que el país resulta escasamente dotado.

La *nueva teoría del comercio* trata de explicar por qué la mayor parte del comercio actual está dada entre países de dotaciones de factores y

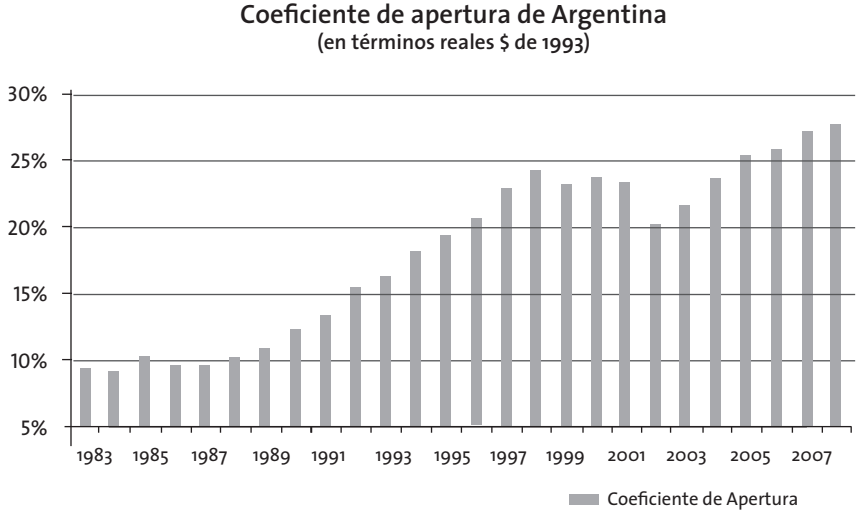
productividad similar. Una de ellas parte de suponer la competencia monopolística y los retornos crecientes a escala, lo que implica asumir una función de utilidad de los consumidores gobernada por la variedad.

II.9.3. Realidad del comercio internacional

El grado de participación de una economía en el mercado mundial depende, por un lado, de su necesidad de importar, por ejemplo, materia prima y, por otro lado, de la orientación de su política exterior. Si bien existe un consenso general que entiende las ventajas del comercio, en la realidad la mayoría de los países practica un *comercio* más o menos *administrado*.

Una política que reduce las barreras al comercio se denomina librecambista, mientras que una que las instala o las aumenta se denomina *proteccionista*.

Históricamente, con el desarrollo de la industrialización, los sectores industriales y los Estados que querían impulsarlos favorecieron el crecimiento del ***proteccionismo***. En la actualidad, por contraste, en las naciones más avanzadas son los sectores agropecuarios los que reciben una



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, O. Ferreres.

importante protección especial. En el caso de los países en desarrollo se ha impulsado el proteccionismo con el argumento de la caída sistemática de los ***términos del intercambio*** (relación entre los precios de los bienes exportados y el precio de los importados) de los bienes que exportan.

La hipótesis de Prebisch-Singer, desarrollada en forma independiente por los economistas Raúl Prebisch y Hans Singer en los años 50 del siglo XX, afirma que los términos del intercambio entre los productos primarios y los manufacturados tienden a deteriorarse en el tiempo. La tesis implica que los países que exportan *commodities* (bienes homogéneos, en general materias primas y bienes no procesados), como muchos de los países en desarrollo, tendrían, con el correr del tiempo, cada vez más dificultades para importar bienes manufacturados dado un cierto nivel de sus exportaciones. En los últimos años el ascenso sistemático de los precios de *commodities* y de energía (en especial petróleo) versus el paralelo descenso de los precios de los bienes manufacturados, sobre todo provenientes del este asiático, han mostrado que la hipótesis no se verifica en todos los casos, y que depende de la estructura de producción de la economía internacional en cierto momento del tiempo.

Durante las recesiones, especialmente de carácter global, como por ejemplo la Gran Depresión de los años 30, suelen crecer las tendencias proteccionistas, aunque la mayoría de los economistas coincide en que el proteccionismo, al reducir el comercio internacional, no hace sino agravar la situación.

En general, una política librecambista que modera o elimina aranceles permite un aumento del coeficiente de apertura de la economía, definido como la suma de las exportaciones más las importaciones, dividido por el producto interno bruto de un país. Por el contrario, las políticas proteccionistas limitan o reducen el coeficiente de apertura.

En la mayoría de los países, en los últimos años se ha difundido un consenso a favor de una política comercial que disminuya las barreras y las regulaciones, mientras que en general se acepta que es necesaria una regulación eficaz para prevenir cierto tipo de abusos y lograr un *comercio justo*. Sin embargo, algunos países consideran que el libre intercambio internacional de bienes y servicios perjudica a la economía

nacional porque desplaza los productos de productores nacionales. A la vez, consideran que las exportaciones son beneficiosas para el crecimiento de la economía nacional y el desarrollo del mercado laboral. Este razonamiento es contradictorio, puesto que si es bueno exportar, algún país debe estar importando, dado que el comercio implica necesariamente una *reciprocidad*. Las políticas proteccionistas han llevado en la historia a muchos *conflictos entre países*, algunos de los cuales lamentablemente han llevado directamente a la guerra.

Existen diversos modos de restringir el comercio, llamados *barreras al comercio*. Las más comunes son las tarifas, las cuotas, los subsidios a las exportaciones y las barreras para-arancelarias. Los *aranceles* son tasas a la importación de bienes, que tienen el efecto de encarecer el precio del bien en el mercado de llegada. Las *cuotas* son restricciones cuantitativas a la introducción de un bien en un mercado y distorsionan aún más la organización de los mismos. A medida que las tarifas disminuyen, crece el interés en negociar lo que se denominan *barreras para-arancelarias*, que incluyen una variedad de temas como regulaciones fitosanitarias, normas para la inversión externa directa, acceso a los sistemas de compras gubernamentales, etc.

Otro tipo de intervenciones se refieren a las *transacciones internacionales de capital*, que pueden verse limitadas por medidas estatales (controles al movimiento de capitales, control de cambios, etc.). Las políticas proteccionistas buscan también, por otro lado, fomentar a los sectores exportadores a través de *subvenciones estatales* para promover la competitividad internacional de los productos. Se observa entonces que las relaciones económicas internacionales se caracterizan por gran cantidad de *distorsiones de origen político*, que han llevado a un debate sobre el mejor ordenamiento.

II.9.4. Organización del comercio mundial

Desde la Antigüedad, el comercio entre las naciones estuvo organizado por *pactos y tratados*. Durante un período, bajo el apogeo del mercantilismo, se desarrollaron fuertes protecciones y tarifas arancelarias para maximizar el superávit comercial de una nación. Durante el siglo XIX, especialmente en Gran Bretaña, ganó adeptos la postura del libre comercio.

Desde la segunda posguerra, mediante el acuerdo de Breton Woods, se ha intentado crear una *estructura regulatoria* para el comercio internacional. Actualmente la regulación del comercio mundial se realiza a través de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y a través de diversos acuerdos regionales como la UE, el Mercosur, el Nafta, la Asean, etc.

En este sistema de comercio internacional existe una tensión entre los intereses globales del *libre comercio* y los intereses particulares de cada país, interesados en proteger los sectores económicos nacionales de la competencia internacional que amenaza los puestos de trabajo y los niveles de rentabilidad de los sectores más expuestos a competir con el sector importador. La discusión entre ambos enfoques, uno a favor del libre comercio, otro más defensor de una orientación *proteccionista* en el comercio exterior, se refleja en la discusión actual sobre la organización del comercio mundial.

El actual ***orden comercial internacional*** se rige por el acuerdo sobre el nuevo orden comercial mundial que entró en vigencia el 1 de enero de 1955 y sucedió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) Desde esta fecha, la OMC, con sede en Ginebra, inició sus trabajos a partir de las bases jurídicas del GATT-1947, el nuevo acuerdo sobre servicios (GATS) y el acuerdo TRIPS, que regula la protección de los derechos de propiedad intelectual en el comercio. Todos los sectores regulados bajo el techo de la OMC están sometidos a un procedimiento de arbitraje que puede ser iniciado a través de una demanda de un Estado miembro de la OMC contra otra parte acusada de violar las reglas.

La OMC no debe influir sobre los resultados de las negociaciones, sino fijar los *principios y las reglas de juego* en los que deben desarrollarse los procesos y las políticas. Existen cinco principios más destacados. El primero se denomina *no discriminación*, que tiene dos componentes: *nación más favorecida y tratamiento nacional*. El de nación más favorecida implica que todo Estado debe homogeneizar su trato comercial con todos los demás miembros de la organización. El de tratamiento nacional implica que los productos producidos localmente y en el exterior deben ser tratados en condiciones similares. El segundo principio es el de *reciprocidad*, que implica un trato igualitario. El tercero es el de *compromisos*

vinculantes y aplicables. El cuarto es el de *transparencia*, según el cual se deben publicar las regulaciones comerciales. El quinto es el de las *válvulas de seguridad*, que implica que bajo ciertas circunstancias (objetivos extra-económicos, competencia leal, razones económicas), los gobiernos son admitidos a restringir su comercio.

Las principales ***restricciones comerciales*** legalizadas son los aranceles de compensación *anti-dumping* y las intervenciones para proteger la balanza de pagos. Las mencionadas excepciones se complementan con medidas de protección selectivas en caso de un incremento imprevisto y acelerado de las importaciones de determinados bienes. Estas expresiones de una política comercial proteccionista demuestran que en el acuerdo de la OMC se plasmó el resultado de negociaciones en las cuales hubo que encontrar un compromiso entre el interés global en el libre comercio y los intereses proteccionistas nacionales. Especialmente en el comercio agrario y de servicios, quedan muchas posibilidades para una mayor liberalización.

II.9.5. Sistema monetario internacional

El ***orden monetario internacional*** abarca la totalidad de las instituciones que tienen por finalidad garantizar un desarrollo ordenado de las transacciones monetarias internacionales. La concepción de este marco ordenador tiene efectos considerables sobre la división internacional del trabajo así como el nivel de ingresos y de empleo en los países que aplican este orden.

La competencia monetaria a nivel nacional suele ser asumida por los respectivos *bancos centrales*, cuya función es garantizar la estabilidad monetaria y el manejo correcto de las transacciones de pago. En los regímenes de tipo de cambio fijo se añade la obligación de intervención. Como institución supranacional, la función del *Banco de Basilea* o, más correctamente, *Bank for International Settlements* (BIS), consiste en fomentar la cooperación de los bancos centrales, crear nuevas oportunidades para las transacciones financieras y actuar de agente en las transacciones financieras que le fueron transferidas.

En cuanto al orden monetario internacional, se sucedieron históricamente diversos sistemas de organización cambiaria. El *sistema del patrón oro* tuvo vigencia antes de la Primera Guerra Mundial y era, en principio, un sistema de tipos de cambio fijos que ligaba las monedas al oro como único referente. Luego de la segunda posguerra se adoptó el denominado *sistema de Bretton Woods*, que estaba basado, hasta su colapso en 1973, en tipos de cambio variables con respecto al dólar, que era la única moneda convertible al oro. El sistema mundial vigente desde 1973 es la *flotación controlada*. Un área monetaria importante surgió con el sistema Monetario Europeo (SME), implementado en 1979 y que duró hasta la introducción del euro a través de la *Unión Monetaria Europea* (UME) a partir del 1 de enero de 1999. El volumen y la volatilidad, cada vez más especulativa, de los flujos de capital y las consiguientes crisis monetarias, exigen una reforma del orden monetario internacional existente.

II.9.6. Organismos internacionales

Una ***organización internacional*** es definida en general como una asociación integrada por varios miembros más allá de las fronteras nacionales. Esta definición excluye las empresas multinacionales. Entre sus principales funciones, cabe mencionar la coordinación de la cooperación en diferentes áreas mediante un marco legal determinado, así como el establecimiento de una plataforma de comunicación para el diálogo permanente entre los miembros.

Desde un punto de vista geográfico existen diversas agrupaciones, desde la integración regional, como por ejemplo la UE, pasando por la integración multirregional (por ejemplo el Tratado de Libre Comercio, NAFTA), hasta las organizaciones transcontinentales globales (por ejemplo la Organización Internacional de Trabajo, OIT).

El alcance legal presenta numerosas facetas diferentes. En el transcurso del tiempo, las organizaciones formales, definidas mediante convenios, fueron complementadas por organizaciones informales que también tienen un impacto importante sobre el desarrollo de la política mundial y de los diferentes Estados. Por la importancia que tienen, las organizaciones internacionales también contribuyen en buena medida a la globalización.

Una mención aparte merecen las denominadas *instituciones de Bretton Woods*, que conformaron un nuevo sistema económico internacional luego de la segunda posguerra. Se fundó el Fondo Monetario Internacional (FMI) para la supervisión y la estabilización del sistema y el Banco Mundial para promover el desarrollo de la economía mundial. La ampliación del comercio mundial se apoyó en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) firmado en 1947, que en 1995 fuera reemplazado en sus funciones por la OMC. De la misma época, en 1945 se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como base de una cooperación política a nivel mundial.

El *Fondo monetario internacional* (FMI) es la institución internacional encargada de supervisar el sistema monetario y financiero mundial, monitoreando las políticas macroeconómicas de los países miembros, en particular aquellas que tienen relación con los tipos de cambio y la balanza de pagos. También ofrece asistencia técnica y financiera, como prestamista de última instancia. Fue creado en 1944 con el objetivo de estabilizar los tipos de cambio y reconstruir el sistema de pagos internacionales. Su objetivos son promover la cooperación monetaria y financiera internacional, asegurar la estabilidad financiera y, de modo indirecto, facilitar el comercio internacional, promover un alto nivel de empleo, crecimiento sustentable y reducir la pobreza. La cuota aportada por el país miembro determina su suscripción, su peso en la votación y su posibilidad de acceso al financiamiento. Estados Unidos tiene un poder especial de veto.

El *Banco Mundial* (BM) es un banco integrado por 185 países miembros, creado en 1944 con la misión de reducir la pobreza mediante préstamos de bajo interés, créditos sin intereses a nivel bancario y apoyos económicos a las naciones en desarrollo. Las actividades del Banco Mundial están centradas en los países en desarrollo en áreas como desarrollo humano (educación, salud, etc.), agricultura y desarrollo rural, protección del medioambiente, infraestructura y gobierno (como instituciones, prácticas anticorrupción, etc.). Las instituciones del Banco Mundial son regidas por los artículos y reglas de sus acuerdos constitutivos, que sirven como el marco jurídico e institucional de toda su acción. Las suscripciones de capital son proporcionales a la riqueza de cada país, lo que determina a la vez el número de votos de cada uno de estos.

La *Organización Mundial del Comercio* (OMC) es una organización internacional creada con el objetivo de supervisar y liberalizar el comercio internacional. Fue instituida en 1995 como sucesora del GATT, que había sido creado en 1947. La OMC interviene en las reglas de comercio entre las naciones a nivel global. Es responsable de la negociación e implementación de nuevos acuerdos comerciales y de supervisar el cumplimiento de sus disposiciones, firmados por la mayor parte de las naciones de la tierra y ratificados por sus Parlamentos. Las funciones de la OMC incluyen supervisar la implementación, administración y operación de los acuerdos comerciales, proveer un foro para las negociaciones comerciales y resolver disputas, supervisa las políticas comerciales nacionales, brinda asistencia al desarrollo para cumplir pautas comerciales y realiza investigaciones sobre temas de su especialidad. La Organización se encuentra en el proceso de desarrollo de una nueva negociación comercial denominada Ronda de Doha, que comenzó en 2001.

Una organización internacional importante para Latinoamérica es el *Banco Interamericano de Desarrollo*, creado en 1959 con el propósito de financiar proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional y promover la integración comercial regional en el área de América Latina y el Caribe. Su objetivo central es reducir la pobreza en Latinoamérica y el Caribe y fomentar un crecimiento sostenible y duradero. Los países miembros se clasifican en dos tipos: miembros no prestatarios y miembros prestatarios. Los *miembros no prestatarios* son 46 en total y no reciben financiamiento alguno, pero se benefician de las reglas de adquisiciones del BID, pues sólo los países miembros pueden procurar bienes y servicios a los proyectos financiados por el banco. Por otro lado, los 26 *miembros prestatarios* del BID poseen en conjunto el 50,02% del poder de voto en el directorio y se dividen en 4 grupos de acuerdo con el porcentaje máximo de financiamiento que pueden recibir.

Ciertas organizaciones tienen importancia en la gobernancia del sistema económico internacional, como el G8 y el G20. El ***Grupo de los 8*** (G-8) es un foro de gobiernos de ocho naciones del Hemisferio Norte: Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos. Realizan un encuentro anual de los jefes de gobierno. También se realizan reuniones entre ministros de estos países, como el encuentro

de ministros de Economía, de Relaciones Internacionales o del Medioambiente. Presiden el grupo los distintos países en forma rotativa. El que preside ese año formula la agenda, se constituye en país anfitrión y puede elegir qué reuniones de ministros tendrán lugar. El Grupo de los 8 está concebido como un grupo informal y por lo tanto carece de estructura administrativa. Se discuten temas de carácter global, como salud, trabajo, desarrollo social y económico, energía, medioambiente, relaciones exteriores, justicia, terrorismo y comercio. La conferencia anual dura tres días. En conjunto, los países del G8 representan el 65% del producto bruto mundial, poseen el 14% de la población mundial y el 72% del presupuesto de defensa mundial anual.

El *Grupo de los 20* (G-20) es un grupo de ministros de Economía y presidentes de bancos centrales de 20 economías.[6] En su conjunto, estas economías representan el 90% del producto bruto mundial, el 80% del comercio mundial y dos tercios de la población mundial. Este grupo es un foro para la cooperación y la consulta en asuntos relativos al sistema financiero internacional. Tiene la función de estudiar, supervisar y promover la discusión de temas entre países industriales y emergentes clave, acerca de temas de política relativos a la promoción de la estabilidad financiera internacional. La conferencia inaugural tuvo lugar en Berlín en 1999. Desde entonces, los temas de discusión han incluido reformas domésticas para impulsar un crecimiento sustentable, el sector energético y los mercados internacionales de *commodities*, la reforma de los organismos internacionales y el impacto de la demografía y el envejecimiento de la población. En particular, trata la posibilidad de coordinación de políticas macroeconómicas para impulsar la economía global, estimular el crecimiento y el empleo.

En principio puede afirmarse que las organizaciones internacionales han contribuido a estabilizar la economía mundial y crearon, conjuntamente con el acercamiento político entre los Estados, las condiciones básicas para un desarrollo más estable de la humanidad. Sin duda,

6 Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Rusia, Arabia Saudita, Sudáfrica, Corea del Sur, Turquía, Reino Unido y los Estados Unidos. El miembro número 20 es la Unión Europea, representada por el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo.

el proceso de acercamiento mundial ha sufrido y seguirá sufriendo también reveses, pero se reafirma la necesidad del diálogo y la negociación para establecer consensos que mejoren el bienestar y la estabilidad de el orden internacional y las sociedades que los componen.

II.9.7. El fenómeno de la globalización

La ***globalización*** es un proceso de interacción de los sucesos regionales y locales en una gran red interrelacionada por medio de la cual el mundo va generando una sociedad unificada y que funciona de acuerdo a pautas similares. Es un proceso que combina factores económicos, tecnológicos, socioculturales y políticos. La globalización de los últimos 30 años tiene *antecedentes* cercanos en el sistema internacional del siglo XIX, que terminó abruptamente a principios del XX. En la segunda posguerra, el escenario internacional fue regulado a través de las instituciones de Breton Woods y surgió una estructura del orden internacional, basada en un capitalismo más regulado.

Uno de los aspectos más salientes es el económico, por lo que se habla de la *globalización económica*. En este proceso, los mercados de capitales, bienes, servicios y trabajo se van integrando y funcionan cada vez más como un solo sistema. Las economías nacionales se van interrelacionando a través del comercio, la inversión directa externa, los flujos de capitales, la migración y la difusión de la tecnología y las nuevas formas de organización. En este sentido, se puede caracterizar por cuatro aspectos diferentes aunque interrelacionados entre sí: interdependencia mundial de los mercados financieros, internacionalización de la producción por la acción de las empresas multinacionales, elevado grado de apertura de los mercados de bienes y servicios, y una creciente migración internacional.

Las *medidas económicas* que favorecieron la globalización comprenden la difusión del libre comercio a través de la reducción o eliminación de aranceles y barreras comerciales, la reducción de los costos de transporte, la reducción de costos y controles a los flujos de capital, la creación de subsidios para las corporaciones globales y la armonización de la propiedad intelectual, entre otras.

Dada la caracterización enunciada, la globalización es susceptible de ser medida en términos económicos a través de los siguientes *conceptos cuantificables*: volumen del comercio, de las migraciones, de los flujos de capitales e inversión, difusión de la tecnología y los factores sociales asociados (ingresos promedio, distribución del ingreso, evolución de la pobreza, etc.). Un indicador de la intensidad de la integración económica es el dato de que durante los últimos 30 años las tasas de crecimiento de los flujos internacionales de capitales superaron siempre las tasas de crecimiento de los PIB de los países. Asimismo, se estima que actualmente el volumen mundial de transacciones de divisas es 50 veces mayor que el comercio de bienes y servicios. A ello se agregó en los últimos años el fenómeno de una creciente migración por motivos económicos y políticos.

En el sistema de comercio internacional existe una tensión entre los *intereses globales* de libre comercio y los *intereses particulares* de cada país, interesado en proteger los sectores económicos nacionales de la competencia internacional que amenaza los puestos de trabajo y los niveles de rentabilidad los sectores más abiertos. La globalización de los mercados de bienes permite mejorar la productividad del trabajo en todos los países participantes, a la vez que genera salarios e ingresos reales más altos. Un aumento de las exportaciones crea puestos de trabajo adicionales, relativamente bien remunerados y mayores utilidades para las empresas. El incremento de las importaciones genera un aumento indirecto de los ingresos reales porque permite ahorrar costos y bajar los precios. Estos efectos se ven potenciados por una mayor eficiencia dinámica porque no sólo se agudiza una competencia de precios, sino también de innovaciones. El nuevo conocimiento técnico se propaga de manera más rápida y más eficiente.

La globalización implica, por ende, oportunidades de crecimiento y mayor bienestar tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo emergentes. Sin embargo, este proceso va acompañado de rápidos y profundos *cambios estructurales* de la producción, el empleo y la distribución de los ingresos. En estos procesos de adaptación aparecen ganadores y perdedores. Sin embargo, las oportunidades de la globalización de los mercados de bienes radican precisamente en

que la ganancia global de bienestar es mayor que la suma de las pérdidas individuales de bienestar. Ese mayor bienestar posibilita financiar ***medidas compensatorias*** para los perdedores, logrando que la gran mayoría de la población participe en los beneficios de la globalización y puedan desarrollarse soluciones sustentables.

A raíz de estos efectos ambivalentes se ha generado un *debate* en cuanto a la naturaleza y resultados de la globalización. Los propulsores de la globalización hacen hincapié en sus efectos positivos, por ejemplo la reducción de la pobreza en algunos países que se han globalizado en forma exitosa como China e India. Proponen que una primera liberalización económica debe ser continuada por una reforma en las instituciones que de un marco legal a los mercados y sea acompañado por la democracia y el Estado de derecho. Otros ven la globalización como un proceso inevitable al que hay que adaptarse mediante regulaciones y organizaciones internacionales. En tercer lugar se encuentran los *antiglobalizadores*, que enfatizan los aspectos negativos, como la desventaja en el poder de negociación de los países pobres, la explotación de los trabajadores extranjeros empobrecidos, la disminución del empleo local frente a la competencia de los trabajadores baratos extranjeros, la reducción de la clase media y la debilitación del poder de negociación de los sindicatos.

Otra característica de la globalización es que va acompañada de un aumento de las interdependencias internacionales, lo que también adquiere *relevancia política*. El margen de acción de la política económica nacional se reduce en la medida en que las decisiones de este tipo, a través de los cambios en los movimientos de capital y de las decisiones de inversión, tienen una repercusión rápida y directa sobre la economía nacional. En cuanto a la *globalización cultural*, existen argumentos que la identifican con un proceso de expansión de los valores y el modo de vida occidental, aunque también se ha verificado una reacción de revalorización de las diferencias culturales.

Como una posible respuesta a los desafíos globales se presenta, desde comienzos de los años noventa, la celebración de *acuerdos regionales de integración*, sin que la alternativa goce del consenso general. Esta tendencia ha determinado que la economía mundial se vea ac-

tualmente superpuesta por una estrecha red de espacios económicos regionales.

II.9.8. Migraciones internacionales

Las ***migraciones*** designan los fenómenos de movimiento de las personas o grupos de personas de una zona geográfica a otra. Las corrientes de migración humana, ya sea por conquista directa o mediante una lenta infiltración cultural y asentamiento, han afectado grandes períodos de la historia. Bajo la forma de las colonizaciones, las migraciones han cambiado el mundo. Después de los nacimientos y las muertes, las migraciones son el tercer factor que determina el alcance y la ***evolución demográfica***. El movimiento de poblaciones continúa en la actualidad, ya sea bajo una modalidad voluntaria como de forma involuntaria.

Desde un punto de vista cuantitativo, sabemos que el número total de personas a nivel mundial que vive fuera de su país de origen asciende a 150 millones. Si comparamos esta cifra con una población mundial de 6 mil millones de personas, el porcentaje de extranjeros se reduce a un 2-3%. Es decir que el 97% de las personas sigue viviendo en el país de su propia nacionalidad.

Los *tipos de migraciones* varían desde los movimientos diarios en las fronteras, la migración estacional (relacionada con el empleo que generan cierto tipo de cultivos), la migración permanente, la local, la regional, la que se realiza de las áreas rurales a las ciudades (proceso de urbanización en países en vías de desarrollo), la que se realiza de las ciudades a los suburbios (en los países desarrollados), hasta la migración internacional y las migraciones de refugiados.

Las *motivaciones de las migraciones* varían ampliamente, de acuerdo con las épocas y las circunstancias. Sin embargo, es posible clasificar los principales elementos en factores que expulsan población, factores que la atraen, y barreras a los movimientos. Entre los *factores de expulsión* podemos enumerar: la insuficiencia de empleos, las pocas oportunidades, las condiciones de pobreza, las persecuciones políticas, las defi-

ciencias en los servicios de salud o educación, la discriminación étnica o religiosa, las pérdidas de riqueza, los desastres naturales, los conflictos armados, la esclavitud, la polución, los problemas de vivienda, las condiciones serviles frente al poder político o económico, las escasas posibilidades de crear una familia y sostenerla, etc. Entre los *factores de atracción* podemos mencionar: las ventajas del lugar de destino, las oportunidades de empleo, las mejores condiciones de vida, la libertad religiosa o política, la educación, atención médica, seguridad, los vínculos familiares, las mejores posibilidades de crear una familia, etc.

Los flujos migratorios tienen un *origen multicausal*. Por lo general, los factores económicos son un motivo necesario, pero de ningún modo suficiente, de la migración. En este sentido, podemos clasificar las motivaciones de las migraciones en dos grandes orígenes: los *motivos de seguridad*, como desastres naturales, conflictos armados, amenazas a la seguridad, malas perspectivas políticas, etc.; y los *motivos económicos*, como crisis económicas, desempleo, bajos estándares de nivel de vida, búsqueda de mayores oportunidades, etc.

Desde el punto de vista de sus *efectos*, la inmigración modifica la oferta de mano de obra y, con ello, la escasez relativa de los factores de la producción. En primera instancia, los flujos migratorios de mano de obra deben ser calificados como positivos por su efecto compensatorio. Para el país receptor, contribuye a estabilizar o incluso reducir el nivel salarial, a la vez que incrementa el empleo y la demanda. La afluencia de mano de obra permite buscar y encontrar en el exterior las mentes y manos que se necesitan a nivel nacional.

Sin embargo, la migración puede también tener *efectos contraproducentes*. Si la migración no sólo implica la mano de obra excedente sino también el personal cualificado, las consecuencias no resultan positivas. Este fenómeno se conoce como *fuga de cerebros*. En estos casos, la migración no es más un fenómeno regulador a corto plazo, sino que constituye la causa de una brecha de desarrollo económico cada vez más grande entre países pobres, que terminan siendo meros exportadores de materias primas, y países ricos exportadores de bienes y servicios de elevado valor agregado. Incrementa las diferencias de bienestar

entre las regiones subdesarrolladas de origen y las regiones industrializadas que atraen la corriente migratoria.

Otro de los problemas la migración yace en que a pesar de que la inmigración es positiva para una economía en general, en el interior del país de llegada se generan tanto grupos de ganadores como de perdedores. La inmigración desencadena un *cambio estructural* que permite mejorar la productividad a mediano plazo. Sin embargo, a corto plazo causa problemas de empleo para algunos individuos. El grupo de los perdedores está conformado por los locales que cumplen tareas productivas que pueden ser asumidas ventajosamente por los inmigrantes. Además, los inmigrantes compiten con los nacionales por prestaciones sociales y el uso de los bienes públicos.

II.9.9. Políticas de desarrollo

La *teoría del desarrollo económico* es una rama de la economía que trata acerca del proceso de desarrollo en los países de bajos ingresos. Está centrada no sólo en los métodos de promover el crecimiento económico y el cambio estructural, sino también en mejorar el potencial para la mayoría de la población, por ejemplo, a través de la salud, la educación, las condiciones laborales, a través de los canales públicos y privados. La economía del desarrollo implica la creación de teorías y métodos de ayuda en la determinación de tipos de políticas y prácticas que pueden ser implementadas ya sea a nivel local o internacional. Esto puede implicar la reestructuración de los incentivos de mercado usando métodos matemáticos como la optimización inter-temporal de análisis de proyectos, o una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos. A diferencia de otros campos de la economía, el enfoque del desarrollo incorpora factores sociales y políticos a los planes particulares.

Muchos habitantes de los países en desarrollo viven en condiciones de absoluta pobreza y su ingreso *per capita* no alcanza para satisfacer necesidades básicas tales como alimentación, vivienda, vestimenta, acceso a los servicios educativos y de salud, agua potable y transporte público. La ***política de desarrollo*** abarca todas las medidas destinadas a mejorar el nivel de desarrollo de este tipo de países. El objetivo funda-

mental de la política de desarrollo es mejorar el nivel de vida en estos países, especialmente en lo concerniente a la población pobre.

La política de desarrollo basa sus propuestas en *tres objetivos*: el supuesto fundamental para mejorar el nivel de vida es el mejoramiento de la provisión de bienes y servicios que se generan a partir del proceso de crecimiento económico. En segundo lugar, se busca lograr una distribución de los bienes que permita alcanzar la mayor satisfacción de las necesidades de la población. En tercer lugar, las mejoras del estándar de vida sólo son sustentables si se toma en cuenta el impacto ambiental causado por el proceso de crecimiento.

Para realizar los objetivos mencionados se requieren condiciones políticas, sociales y económicas estables. En muchos países en desarrollo, la falta de estas condiciones constituye el *mayor obstáculo al desarrollo*. Las áreas prioritarias de la política de desarrollo son, además de mejorar la estabilidad de las condiciones generales, promover la formación de capital, mejorar el nivel educativo y de salud de la población, impulsar la creación de una adecuada infraestructura y organización institucional del país en importantes sectores, como el sistema financiero y la seguridad social, entre otros.

Mientras que la política de desarrollo abarca todas las medidas orientadas a mejorar el nivel de desarrollo de un país, el término *asistencia para el desarrollo* se utiliza para definir las medidas tomadas desde el exterior para apoyar el proceso de desarrollo de estos países. Considerando el origen de la ayuda, se distingue entre cooperación bilateral y multilateral. En la cooperación bilateral, la ayuda proviene de un solo país. En el caso de la cooperación multilateral, la ayuda es proporcionada por un grupo de países o por organismos internacionales. Desde el punto de vista de las funciones que cumple la asistencia, se distingue entre la cooperación financiera, personal (educación) y técnica. Las tres formas de cooperación se complementan. Muchas veces se distingue también entre ayuda por programas y proyectos. La ayuda por proyectos se dirige a actividades determinadas (por ejemplo, construcción de carreteras), mientras que la ayuda por programas es otorgada para apoyar programas sectoriales y macroeconómicos de reforma.

Un capítulo especial se refiere a los problemas referidos al *endeudamiento externo*. Los países en desarrollo sufren de una escasez relativa del factor capital para generar inversiones en distintos rubros esenciales, por lo que suelen recurrir al endeudamiento externo. Sin embargo, la experiencia reciente ha puesto en evidencia que un creciente aumento en los compromisos contraídos en forma de créditos comerciales y créditos para la ayuda al desarrollo, como la simultánea baja de los ingresos de divisas, pueden provocar una situación de insolvencia a nivel internacional. En muchos países, los pagos anuales en concepto de deuda externa superan los ingresos por las exportaciones, lo cual imprime una dinámica no sustentable. El servicio de la deuda en estas condiciones hace peligrar el crecimiento económico y torna estéril la lucha contra la pobreza.

Palabras clave

Sector externo de la economía
Balanza de pagos
Componentes de la balanza de pagos
Equilibrio externo
Teorías del comercio internacional
Librecambio
Proteccionismo
Barreras al comercio
Comercio justo
Orden comercial internacional
Orden monetario internacional
Organismos internacionales
Globalización
Medidas compensatorias
Migraciones
Evolución demográfica
Políticas de desarrollo

II.10. Procesos de integración: Unión Europea y Mercosur

II.10.1. Procesos de integración económica

El concepto de ***integración económica*** designa la apertura de las economías nacionales a la cooperación económica con otras, involucrando una creciente interrelación entre las mismas.

El acuerdo entre los países que intervienen en el proceso de integración se caracteriza inicialmente por la *creación de comercio*; esto implica que cuando la integración económica aumenta, las barreras al comercio entre mercados disminuyen. Este proceso generalmente implica, por un lado, un incremento en el volumen del comercio entre los países miembros del acuerdo, efecto que se denomina *redireccionamiento del comercio*, al mismo tiempo que se modifica el intercambio de bienes y servicios con terceros países que no participan en la integración, efecto denominado *desvío del comercio*.

La integración de las economías nacionales implica también una intensificación de la red de relaciones mutuas en otras áreas económicas, como así también extra-económicas. En cuanto a las primeras, se pueden mencionar las transacciones de capital a corto y largo plazo, la infraestructura, la migración de la mano de obra y el intercambio de conocimientos técnicos y la respectiva propiedad intelectual. En cuanto a las segundas, en la dinámica de los procesos concretos de integración

económica generalmente se presentan importantes cuestiones institucionales, políticas, culturales y del ámbito de la seguridad y la defensa, es decir que entran en juego elementos de la conformación de ciertas instituciones supranacionales.

Los acuerdos comerciales pueden ser tanto ***bilaterales***, cuando son implementados por dos países, como ***multilaterales***, cuando los firman más países. Los regímenes de integración económica se generan a partir de los segundos.

En la medida en que existen las condiciones institucionales y legales, los procesos de integración tienden a la conformación de ***bloques comerciales***. Un bloque comercial es una organización internacional que agrupa a un conjunto de países con el propósito de obtener beneficios mutuos en el comercio internacional y en materia económica, aun cuando existan en la mayor parte de los casos motivos de otro tipo, como ser políticos, etc. Estas formas de unión entre países se realizan a partir de la firma de tratados internacionales. La mayoría de los bloques económicos son regionales, es decir, conformados por países próximos geográficamente.

Los bloques comerciales pueden clasificarse de acuerdo con su grado de integración económica en: *área de preferencias comerciales:* se caracteriza por las ventajas arancelarias que se conceden recíprocamente los países miembros. *Zona de libre comercio:* se constituye cuando se acuerda directamente la exención de derechos aduaneros entre los países miembros. *Unión aduanera:* en este caso se presentan dos mecanismos: por un lado, los aranceles únicos para el intercambio de productos entre los países miembros y, por otro, aranceles únicos para la comercialización de productos con terceros países. *Mercado común:* se conforma cuando además se establece la libre circulación de bienes, personas y factores. *Unión económica:* se conforma si los países que intervienen acuerdan una política económica común o armonizada. Esto puede incluir la *unión monetaria*, que se forma entre países que adoptan una misma moneda. *Integración económica y política:* es la que queda completada cuando los países miembros deciden fusionar sus órganos e instituciones jurídicas y de gobierno.

Algunos ejemplos de bloques que en la actualidad están en vigencia son: la Unión Europea, el Mercado Común Centroamericano, el Mercosur, la Comunidad Andina, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, la Comunidad Económica Euroasiática y la Comunidad Económica Africana.

Los críticos de los acuerdos de integración económica consideran, sin embargo, que los Estados participantes corren el riesgo de cerrarse ante terceros países y que los acuerdos obstaculizan la división mundial del trabajo. Por esa razón, algunos propulsores de este tipo de arreglos señalan la necesidad de que los espacios económicos regionales practiquen una política comercial abierta, consistente en la paralela apertura de los mercados a los terceros países y, por consiguiente, no resulten contrarios a una integración equitativa de la economía internacional.

Esto es lo que sucede si la integración económica se realiza de acuerdo a la apertura de los mercados y a la competencia dentro del marco de una *Economía Social de Mercado*, lo que resulta en relaciones complementarias positivas. En este caso, la integración puede fomentar una mejor utilización de los factores de producción, incrementar el bienestar y asegurar el pleno empleo. Asimismo, la economía se ve favorecida en tanto la integración regional incentiva a las empresas a realizar innovaciones en el marco del progreso técnico general. El ejemplo de la *Unión Europea* demuestra que la integración basada en la economía de mercado puede profundizar el proceso de integración y ampliar el número de miembros.

Estos principios y consideraciones fueron integrados a las reglas de los acuerdos económicos del ***GATT*** *(General Agreement on Tariffs and Trade)*. El GATT permite la creación de uniones aduaneras o zonas de libre comercio si los aranceles frente a terceros países no son superiores a los aranceles de los países participantes antes del acuerdo. Asimismo, exige, en el caso del intercambio de servicios en el interior de las zonas o de las uniones, la no-discriminación de terceros países y la supresión

de trabas existentes para el acceso al mercado. Por otra parte, todas las uniones aduaneras o zonas de libre comercio requieren de la aprobación de la OMC. Si los acuerdos violan los derechos de terceros países, existe la posibilidad de recurrir al sistema de arbitraje de la OMC.

II.10.2. Unión Europea

La Unión Europea (UE) es una unión económica y política de 27 Estados miembros.[7] Los objetivos de la Unión Europea son la paz, prosperidad y libertad para sus ciudadanos, en un mundo más justo y más seguro. Con casi 500 millones de ciudadanos, la UE produce aproximadamente un 30% del producto bruto mundial.

La UE ha desarrollado un mercado común a través de un sistema de leyes que se aplica a todos los Estados miembros, garantizando la libre movilidad de bienes, servicios, personas y capital. La *política económica* de la Unión Europea (UE) abarca la definición de normas legales que reglamenten la acción de los agentes económicos privados y públicos (política de ordenamiento) y las intervenciones estatales en los procesos económicos (política de procesos). Dieciséis de sus países miembros han adoptado la moneda común, el euro. Asimismo, ha ido desarrollando una política exterior común que la representa en organismos como la OMC, el G8 y la ONU.

El *sistema de gobierno* de la UE consiste en dos niveles que funcionan combinados. Para algunos temas aún se necesita del acuerdo entre los Estados miembros; para otros existen instituciones supranacionales capaces de tomar decisiones vinculantes. En este sentido se estableció a partir del Tratado de Maastricht el principio de subsidiariedad. Según este principio, en lo posible, las regulaciones y medidas deben adoptarse en forma descentralizada. La UE sólo interviene en aquellos casos en

7 Estados miembros de la UE con su fecha de incorporación: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos (1952), Dinamarca, Irlanda y Reino Unido (1973), Grecia (1981), España y Portugal (1986), Austria, Finlandia y Suecia (1995), Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa (2004), Bulgaria y Rumania (2007).

los cuales una norma o política central resulte más favorable o donde exista una expresa competencia exclusiva.

Ciertas áreas políticas son competencia exclusiva o primordial de la Comunidad, como por ejemplo la política comercial, agraria y monetaria, el libre acceso a los mercados para los ciudadanos y empresas de los Estados miembros y la libre circulación de bienes y servicios. Otras están sujetas a estándares mínimos y restricciones establecidos por la Comunidad, como por ejemplo los impuestos al valor agregado y consumo, los subsidios, las normas técnicas, la protección de los consumidores y las normas medioambientales. Mientras que siguen siendo competencia de los países miembros el diseño de una política industrial, los sistemas de seguridad social y la política fiscal.

Algunas de las *instituciones* más importantes son la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea, el Consejo Europeo, la Corte de Justicia Europea y el Banco Central Europeo.

La UE tiene como *antecedentes* la Comisión Europea del Carbón y el Acero, constituida por seis países en 1951 para la integración de esas industrias, que conformó varias instituciones comunes. Luego, mediante el Tratado de Roma (1957), se integraron otros sectores como el agrario y aduanero a partir de la Comunidad Económica Europea y el nuclear con la Comisión Europea de Energía Atómica. Más recientemente se sucedieron varias reformas: con el Tratado de Maastricht (1992), que estableció formalmente la UE y la Unión Económica y Monetaria Europea, que quedó legalmente codificada en el Tratado de la Comunidad Europea. Con ello se establecieron elementos importantes de la Economía Social de Mercado en la UE. Durante este extenso proceso, la Unión ha crecido en tamaño a través del acceso de nuevos países y nuevas áreas de políticas públicas han sido sumadas a la esfera de las instituciones supranacionales.

II.10.3. Instituciones de gobierno

Desde un punto de vista simplificado, la UE está dividida en tres áreas principales de responsabilidad, también llamadas *pilares*.

La Comunidad Europea original forma el primer pilar, de carácter sobre todo supranacional y cuyo eje central es el mercado único europeo. El segundo pilar, de carácter intergubernamental, esta relacionado con la Política Internacional y la Política de Seguridad Común. El tercer pilar, también de carácter intergubernamental, comprende la cooperación en temas de justicia penal y los asuntos de seguridad interior.

En lo referido al primer pilar, las competencias centrales se distribuyen a nivel europeo entre las cinco instituciones conformadas por la Comisión Europea, el Consejo de la UE, el Parlamento Europeo (PE), el Tribunal Europeo de Justicia y el Consejo Europeo. También el Tribunal Europeo de Cuentas (TEC), el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social juegan un papel importante en la estructura institucional. Otras instituciones importantes son el Banco Central Europeo (BCE), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el defensor del pueblo.

En general, puede afirmarse que la cooperación entre estructuras nacionales y europeas, políticas y administrativas, así como la distribución de las funciones económicas y competencias dentro de la UE, son procesos sumamente complejos. Sin embargo, no se trata de un sistema rígido y se caracteriza por una elevada dinámica de cambio.

El *interés comunitario* es representado por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia Europeo. La ***Comisión Europea*** es el órgano ejecutivo y administrativo de la UE con sede en Bruselas. Actúa en representación de la UE como un todo, frente al Consejo Europeo, en el que están representados los países. La Comisión no recibe instrucciones de los gobiernos nacionales, funciona como un cuerpo colegiado independiente. Juega un papel central en la fase preparatoria de las decisiones porque tiene el monopolio de iniciativa en las propuestas de nuevas leyes europeas que presenta al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo. Es percibida como el motor detrás del proceso de integración, ya que identifica los problemas, establece la agenda y formula las propuestas de decisión. En su función de poder ejecutivo, se encarga de gestionar cotidianamente la aplicación de las políticas y la utilización de los fondos de la UE. Por último,

la Comisión supervisa y controla la aplicación y el cumplimiento del derecho comunitario.

La ***Comisión Europea*** está compuesta por 27 comisionados, uno de cada Estado miembro. El Presidente y los miembros de la Comisión son nombrados por el Consejo Europeo por mayoría calificada y con arreglo a un procedimiento escalonado especial, previa aprobación del Parlamento Europeo. Sus funciones cubren un período de cinco años, que coincide con la legislatura del Parlamento Europeo. La presidencia de la Comisión Europea es rotativa entre los representantes de los países miembros cada seis meses, durante los cuales los representantes de ese país convocan reuniones del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros. Los miembros de la Comisión están asistidos por unos 23.000 funcionarios distribuidos en direcciones generales y otras dependencias, que en su mayoría trabajan en Bruselas.

El ***Consejo Europeo*** conformado por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y el presidente de la Comisión Europea. Cada representante es asistido por su ministro de Relaciones Exteriores. Se reúne hasta cuatro veces por año en *cumbres* que establecen la política general de la UE. En su función de instancia máxima de apelación para temas controvertidos de las políticas comunitarias, el Consejo Europeo se desempeña, sin ser un órgano formal de la CE, como organismo supremo y orientador del conjunto de los tratados. Su trabajo se caracteriza por la búsqueda de consensos amplios, lo cual puede demorar en algunos casos el proceso de decisión y produce compromisos sobre la base de un mínimo denominador común. El Consejo Europeo no debe confundirse con el Consejo de Europa, que es una organización independiente de la UE.

El ***Consejo de la UE***, antes llamado Consejo de Ministros, es uno de los órganos legislativos de la UE aunque comparte, cada vez en mayor medida, sus funciones legislativas y presupuestarias con el Parlamento Europeo. Representa a los gobiernos de los Estados miembros.

El Consejo de la UE está formado por los ministros de los gobiernos nacionales de todos los países de la UE. Asisten a sus reuniones los ministros responsables de los asuntos que en cada caso se vayan a deba-

tir: de Relaciones Exteriores, de Economía y Hacienda, de Agricultura, etc. El Consejo de la UE se reúne normalmente cuatro veces al año en las Cumbres Europeas. Existen dos tipos de decisiones legislativas: las tomadas por unanimidad y las decisiones tomadas por mayoría simple o calificada. Cuando se trata de votaciones con mayoría calificada, los votos son ponderados según la población de los Estados miembros, con una ponderación que favorece a los países pequeños.

El ***Parlamento Europeo***, con sede en Estrasburgo, es la asamblea parlamentaria, elegida en sufragio universal directo por los ciudadanos de la Unión. Su misión principal es aprobar la legislación europea, misión que comparte con el Consejo de la UE, a partir de las propuestas presentadas por la Comisión Europea. El Parlamento y el Consejo de la UE también comparten la responsabilidad de aprobar el presupuesto anual de la UE. El Parlamento ejerce funciones de control frente a la Comisión Europea y el Consejo de la UE. El Parlamento, además, elige al *Defensor del Pueblo Europeo*, que investiga las denuncias de los ciudadanos sobre mala gestión de las instituciones de la UE.

El Parlamento es el único órgano de la UE cuyos integrantes son elegidos directamente por los ciudadanos de los Estados miembros para que representen sus intereses. El Parlamento cuenta con miembros de los 27 países de la UE que son elegidos por un período de cinco años. Está organizado según la orientación de los partidos políticos en lugar de por bloques nacionales. El grupo más numeroso es el del Partido Popular Europeo (demócratas cristianos), de centro derecha, seguido por los socialistas, los liberales y los verdes. Asimismo, sus miembros representan todos los puntos de vista sobre la integración europea, desde los más favorables a las tesis federalistas, hasta los abiertamente *euroescépticos*.

El *Tribunal de Justicia de la UE*, con sede en Luxemburgo, está compuesto por un juez de cada Estado miembro. Los jueces son designados por los gobiernos de los Estados miembros por un período de seis años. El Tribunal garantiza el cumplimiento de la ley de la Unión Europea y a él están supeditados los poderes judiciales de los Estados miembros. Como última instancia en todos los asuntos judiciales de la UE, el Tribunal, apoyado por los fiscales, atiende demandas de los Estados

miembros u órganos de la UE, disputas entre gobiernos de los Estados miembros y entidades de la UE y conflictos internos de la UE. Sus resoluciones crean los precedentes para la interpretación del derecho europeo y garantizan la interpretación y aplicación uniforme del derecho comunitario.

El *Tribunal Europeo de Cuentas*, con sede en Luxemburgo, fiscaliza la legalidad y la regularidad de la gestión del presupuesto de la UE. Bajo el cumplimiento de su función, puede auditar cualquier institución, organismo o empresa que maneje fondos de la UE. Además de informes especiales y dictámenes elabora un informe anual sobre la gestión de las finanzas de la UE y sus órganos. El Tribunal de Cuentas consta de un representante por Estado miembro que es designado por un período de seis años.

Además, la UE cuenta con otros importantes órganos, entre los cuales se encuentran el Banco Central Europeo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de Inversiones.

El ***Banco Central Europeo***, con sede en Frankfurt, es responsable de gestionar la moneda común, el euro. Su objetivo principal consiste en garantizar la estabilidad de los precios para que la economía europea no se vea perjudicada por la inflación. El Banco toma sus decisiones con independencia de los gobiernos y otros organismos.

La Comunidad dispone de dos instancias consultivas que deben ser consultadas obligatoriamente en determinados temas políticos, si bien sus opiniones no tienen efecto vinculante para el proceso legislativo. Estas son el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social. Se consulta al *Comité de las Regiones*, conformado por representantes de las entidades seccionales regionales y municipales, sobre las decisiones de la Unión que tienen una repercusión directa a escala local o regional en sectores tales como transportes, sanidad, empleo o educación. Los miembros del *Comité Económico y Social Europeo* representan una amplia gama de intereses económicos y sociales: de los empresarios a los sindicatos, de los consumidores a los ecologistas. El Comité es un órgano consultivo que debe ser consultado sobre las

propuestas de decisiones de la UE en materia de empleo, gastos sociales, formación profesional, etc.

El *Banco Europeo de Inversiones* presta dinero para proyectos de interés europeo, en especial en las regiones menos favorecidas. Financia proyectos de infraestructura, como conexiones ferroviarias y por carretera, aeropuertos o proyectos medioambientales. Proporciona créditos para inversiones a las pequeñas y medianas empresas (pymes). El Banco, que tiene su sede en Luxemburgo, también concede préstamos a los Estados candidatos y a los países en desarrollo. Dado que sus accionistas son los gobiernos de la UE, el Banco puede obtener fondos y conceder créditos a tipos favorables.

II.10.4. Sistema legal

La Unión Europea se basa en el ***Estado de derecho***. Esto significa que todas sus actividades se derivan de los tratados, que son acordados voluntaria y democráticamente por todos los Estados miembros. Los tratados se han modificado y puesto al día para adaptarse a la evolución de la sociedad. Los *tratados*, que pueden ser enmendados o reformados bajo ciertos requisitos, establecen los grandes objetivos de política y crean instituciones y leyes para implementarlos.

Algunos de los tratados más importantes en la historia de la constitución de la UE han sido: Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951), el Tratado de Roma (1957), el Tratado de Fusión (1965), el Acta Única Europea (1987), el Tratado de la Unión Europea (1992), el Tratado de Amsterdam (1997), el Tratado de Niza (2001) y el Tratado de Lisboa (2007).

Basándose en los tratados, las instituciones de la UE pueden adoptar legislación que luego es aplicada por los Estados miembros. Esto se aplica, por ejemplo, al cumplimiento de las cinco libertades fundamentales: libre circulación de bienes, de servicios y de capitales, libertad de circulación y residencia de las personas, libertad de establecimiento para las empresas; y a todo lo que se refiere al mercado único europeo o al presupuesto de la UE.

Un elemento común a la creación de legislación en la UE consiste en que debe ser iniciada en la Comisión en lugar de los países miembros o en los miembros del Parlamento Europeo. Los actos legislativos pueden adoptar dos formas: las regulaciones y las directivas. Las *regulaciones* se transforman en leyes de los países miembros con primacía sobre la legislación local. Las *directivas* contienen especificaciones de resultados a obtener, dejándose los detalles de implementación a los Estados miembros. Por otra parte existen las *decisiones*, que son actos legales con referencia a personas o compañías individuales. Estas se utilizan más frecuentemente en el campo de la defensa de la competencia y derecho procesal.

II.10.5. Política comercial de la UE

Desde su nacimiento, la UE estableció un mercado común entre los territorios de todos sus Estados miembros. Actualmente, dieciséis de ellos adoptaron la moneda única, el euro. Su producto interno bruto representa el 30% del PIB mundial, con lo que se constituye en la economía más grande del mundo. Es también el mayor exportador de productos, el segundo importador, y 170 de las 500 mayores empresas (Fortune Global 500) tienen sus casas matrices en la EU.

La UE constituye tanto un mercado común, puesto que existe libre circulación de bienes, servicios, capital y personas, como una unión aduanera, dado que presenta un arancel unificado hacia el resto del mundo. La política comercial, competencia de los Estados miembros, fue delegada a la Comunidad Europea en 1970. La Comisión Europea, facultada por el Consejo Europeo, presenta propuestas para el desarrollo de la política comercial común al Consejo de la UE.

La política comercial de la UE parte del concepto de que la división del trabajo y los *mercados abiertos* constituyen los medios más eficaces para crear ingresos y elevar el nivel de empleo y, por consiguiente, un mejor nivel de vida. Por otro lado, se parte de la base de que para que una economía de mercado sea estable y socialmente viable, sus beneficios deben ser difundidos de manera amplia a nivel social.

La profundización de la ***libre circulación*** de bienes, servicios, personas y capitales (cuatro libertades) incentivó el comercio intra-europeo, a la vez que permitió un mejoramiento del nivel de ingresos y el empleo en todos los Estados miembros de la UE. Los consumidores se han beneficiado por una provisión eficiente (precios) y variada de los productos que mejoran el bienestar económico. Por otra parte, las empresas han podido minimizar sus costos proveyéndose de aquellas fuentes de insumos que son más económicas. Esto se produjo en un contexto en que los costos de viajes, transporte de mercaderías, comunicaciones e información se redujeron notablemente. Todo esto fue posible debido a que los agentes económicos que actúan en el mercado común pueden actuar en todos los países de la UE bajo las *mismas condiciones jurídicas*.

Más lenta ha sido la generalización de la libre circulación para los servicios, que actualmente está en curso. Con la aplicación consecuente de ella a los servicios se acelera el cambio de la sociedad industrial hacia una sociedad de servicios y del conocimiento en Europa, objetivo acordado en el encuentro del Consejo en Lisboa en el año 2000.

Sin embargo, por razones contempladas bajo el concepto de Economía Social de Mercado, la UE permite excepciones y toma en consideración los intereses particulares de sus miembros en circunstancias puntuales. Por ejemplo, la importación europea de *textiles* se sigue implementando a través de cuotas y tasas aduaneras altas. Sucede algo similar con el arancel del 10% que pagan los autos importados y con las subvenciones y restricción a la producción de carbón.

Sin embargo, el caso más importante se refiere a la ***política agraria común*** (PAC) de la UE, que ha recibido críticas muy fuertes por parte de los países productores de bajos ingresos que dependen de la exportación de estos productos. La PAC tiene como objetivos aumentar y estabilizar la provisión de alimentos, mejorar las condiciones de vida de los agricultores y ofrecer precios razonables a los consumidores. La orientación proteccionista de la producción agrícola europea en este campo, que contradice el principio económico de mejor uso de los recursos, es una carga para los consumidores y contribuyentes de la UE. Operada por medio de un sistema de subsidios e intervenciones esta-

tales, hasta 1990 absorbía el 60% del presupuesto anual de la UE; hoy en día representa un 35%.

II.10.6. Política monetaria europea

La Unión Monetaria Europea o *Eurozona* (zona en la que está vigente el euro) comenzó a regir a partir de enero de 1999 y está constituida por 16 países. En ellos, el nuevo signo monetario del *euro* se constituyó en moneda de curso legal a partir de su emisión en 2002. La adopción de una moneda común implica la renuncia a la definición de ***políticas monetarias***, junto con las cambiarias, independientes por parte de los países miembros en aras de una coordinación superior. Por esta razón, los bancos centrales nacionales ceden su primacía al *Banco Central Europeo* (BCE) para la coordinación de la misma. El BCE, sin embargo, integra en su diseño institucional a los representantes de los bancos centrales nacionales.

La integración monetaria es un paso de profundización importante de una integración económica, que suele comenzar por el nivel comercial y arancelario. La unión monetaria debe estar precedida por la unión económica, dado que se requiere la *coordinación de las políticas económicas* de los miembros. Se puede realizar una unión económica sin unión monetaria, pero no puede darse esta última sin la primera, que constituye su base necesaria.

La dirección de la política monetaria de los Estados miembros de la Unión Europea que han adoptado el euro recae en lo que se ha llamado el *Eurosistema*. Este sistema está conformado por el Banco Central Europeo (BCE) con sede en Francfort y los *bancos centrales nacionales* (BCN) de los países miembros que adoptaron el euro como moneda común.

El Eurosistema es dirigido por un Consejo de Gobierno y un Comité Ejecutivo que gobiernan el BCE. El *Consejo de Gobierno* del BCE está integrado por los miembros del Comité Ejecutivo del BCE más los gobernadores de los Bancos Centrales Nacionales pertenecientes al Eurosistema. El Consejo de Gobierno define la política monetaria de

la Comunidad. Las decisiones del Consejo de Gobierno se toman por mayoría simple. En caso de empate, decide el voto del presidente.

El *Comité Ejecutivo* del BCE está conformado por el presidente y vicepresidente del BCE y otros cuatro miembros nombrados por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros que introdujeron el euro. El Comité Ejecutivo ejecuta las decisiones del Consejo de Gobierno del BCE y está autorizado a instruir a los Bancos Centrales Nacionales. El *Sistema Europeo de Bancos Centrales* (SEBC) coordina la política monetaria del Eurosistema y la política monetaria de los bancos centrales nacionales de los países miembros que no introdujeron el euro.

Las instituciones de gobierno del Eurosistema son independientes. Esta independencia se entiende en relación a la elección de las *estrategias e instrumentos* a utilizar para lograr los *objetivos y funciones* de la política monetaria. El extenso mandato de los directores (8 años, sin posibilidad de reelección) y gobernadores de los bancos centrales nacionales (mínimo 5 años) tiene como objetivo asegurar la mencionada independencia.

Los *objetivos y funciones* del Eurosistema se orientan a la ejecución de la política monetaria. El principal objetivo es la *garantía de la estabilidad de los precios*. Esto implica que se debe asegurar la estabilidad del poder adquisitivo del euro, impidiendo tanto la inflación como la deflación. Para garantizar la estabilidad del nivel de precios, la política del Eurosistema regula la *liquidez total disponible* en la zona del euro por parte de todas las instituciones financieras y monetarias.

Siempre que no atente con el objetivo de la estabilidad de precios, el Sistema Europeo de Bancos Centrales apoya las políticas económicas de la comunidad, entre las que se destacan el logro de un crecimiento económico equilibrado y un elevado nivel de empleo. Se entiende que el objetivo de la estabilidad de los precios no contradice los objetivos de la estabilización del ciclo económico y la promoción del empleo. Asimismo, el *Eurosistema* tiene como objetivos realizar las operaciones de divisas, administrar las reservas monetarias de los Estados miembros y fomentar el adecuado funcionamiento de las transacciones de pago.

La *estrategia* de política monetaria comprende los procedimientos en base a los cuales se toman las decisiones monetarias a largo plazo y se emplean los instrumentos correspondientes para conseguir los objetivos de la política monetaria. En este sentido, la estrategia de política monetaria debe cumplir dos funciones centrales. En primer lugar, debe estructurar el *proceso de decisión* y proveer la información relevante al Consejo de Gobierno del BCE. En segundo lugar, la estrategia sirve de *medio de comunicación* con el público, favoreciendo su comprensión y contribuyendo a la credibilidad de la política monetaria.

El Eurosistema aplica una *estrategia orientada hacia la estabilidad*, que debe responder principalmente a dos criterios fundamentales. El primer criterio es la *eficacia*, es decir que se aplicará únicamente la estrategia más apropiada para el logro del objetivo. Asimismo, la estrategia de la política monetaria debe estar basada en la *transparencia*, es decir que debe comunicar en forma adecuada al público que existe un compromiso serio con el objetivo fijado. Para ello debe ser formulada de manera clara y comprensible por parte del público y resultar verificable en cuanto al logro de sus objetivos.

La estrategia orientada hacia la estabilidad del Eurosistema se instrumenta por medio de dos elementos centrales. Por un lado, consta de la definición cuantitativa del objetivo prioritario de la estabilidad del nivel de precios, fijado como *tasa de inflación máxima* del 2% anual. Por otro lado, se basa en el papel central de la regulación de la masa monetaria para el proceso inflacionario, lo que implica la selección de los indicadores apropiados. La definición de agregado monetario que monitorea especialmente el BCE comprende los billetes y monedas en circulación, los depósitos en las entidades de crédito y las participaciones en los fondos del mercado de dinero, y las obligaciones emitidas por otras instituciones financieras monetarias, lo que se denomina *agregado monetario tres* o M3.

Los *instrumentos* del Sistema Europeo de Bancos Centrales son las transacciones de mercado abierto, las facilidades permanentes y las reservas mínimas. Las *operaciones de mercado abierto*, a través de las cuales el Eurosistema otorga créditos a los bancos, se pueden clasificar en cuatro *tipos principales*. Las *operaciones de refinanciamiento principal*: son las que

se utilizan para cubrir la mayor parte de la demanda de liquidez del sector financiero; sus condiciones de tasa de interés y monto indican el rumbo de la política monetaria. Las *operaciones de refinanciamiento a mayor plazo* proporcionan liquidez solamente para largos períodos y no se utilizan para evaluar la orientación de la política monetaria de coyuntural. Las *operaciones de ajuste fino* se usan para compensar variaciones inesperadas de liquidez y estabilizar las tasas de interés en el corto plazo. Finalmente, por medio de las *operaciones estructurales* se controla la distribución de la liquidez en el interior del sector financiero.

Dentro de estos cuatro tipos principales se pueden clasificar una serie de *instrumentos y mecanismos concretos*. En primer lugar, el Eurosistema acuerda con las entidades de crédito transacciones con plazos limitados en forma de *operaciones repos* y *operaciones prendarias*. En las primeras, el Eurosistema adquiere títulos-valores y simultáneamente concluye un acuerdo de recompra, mientras que en las segundas se presta dinero contra títulos-valores en posesión de las entidades de crédito sin que se haga una transferencia de propiedad. Además, el Eurosistema realiza *operaciones definitivas*, de compra o venta, a plazo indeterminado, de títulos-valores, que se llaman *operaciones outright de mercado abierto*. Otra modalidad aplicada por el Eurosistema son las *operaciones de canje de divisas (swaps)*. Para absorber la liquidez excedente del mercado, el Eurosistema tiene además la posibilidad de emitir sus propios bonos y de ofrecer cobertura para depósitos a plazo fijo con pago de intereses de las entidades de crédito. Todas las operaciones de mercado abierto realizadas con las entidades de crédito se llevan a cabo en forma de subastas a tipo de interés fijo o variable.

Además de las operaciones de mercado abierto, el Eurosistema ofrece también las llamadas *facilidades permanentes*, que las entidades de crédito pueden utilizar a voluntad. Estas facilidades cumplen la función de entrega y absorción de liquidez a corto plazo. Finalmente, el Eurosistema dispone del instrumento de *reservas mínimas*, con el cual obliga a las entidades de crédito de la zona del euro a depositar un encaje legal de actualmente 2% de sus obligaciones en los bancos centrales nacionales. Con este instrumento se busca estabili-

zar las tasas de interés del dinero central e incrementar la demanda de dinero central.

II.10.7. Presupuesto de la UE

Los planes presupuestarios administrativos, elaborados por separado en un principio para las diferentes instituciones de las Comunidades Europeas, fueron reemplazados por un plan presupuestario único cuando se aprobó el Tratado de Fusión de la Comunidad Europea en 1965. Hoy en día existen, además del plan presupuestario de la UE, el plan presupuestario para el funcionamiento de la CECA, el Fondo Europeo de Desarrollo y el plan de préstamos y créditos de la UE, que rige para el Banco Europeo de Inversiones.

En cuanto a los gastos, se distingue entre gastos obligatorios y no obligatorios. Los *gastos obligatorios* son el resultado de las obligaciones contenidas en el Tratado de la UE, los derechos inherentes, en los acuerdos y convenios, y los contratos internacionales y de derecho privado. La *estructura del gasto* está reflejada en las planificaciones presupuestarias. Los ítems más importantes son los gastos de la política agraria común, la política estructural y la política de cohesión. La asignación de los recursos para la política agraria común, definidos como gastos obligatorios, es debatida porque implica el 35% de los gastos, y no pasa por el control del Parlamento Europeo. Además, la UE destina recursos financieros a diferentes aspectos internos y de las relaciones exteriores. Finalmente, la UE debe financiar con sus recursos su propia administración, que insume solamente el 5,1% del gasto total.

Desde 1970 la Comunidad desarrolló la capacidad de generar *recursos fiscales propios*. Se trata de ingresos fiscales a disposición de la UE para cubrir sus gastos. En la actualidad, el volumen total de ingresos no puede exceder el 1,27% del PIB de la UE. El sistema de recursos propios abarca los recursos propios por naturaleza y las contribuciones de los Estados miembros. Por una parte, los recursos propios por naturaleza comprenden los gravámenes agrícolas y los derechos de aduana. Por otra parte, las contribuciones de los Estados miembros comprenden el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto a la Renta Interior

Bruta. Las principales fuentes de ingresos de la UE son los recursos propios provenientes de la RIB y del IVA.

La *elaboración del* ***presupuesto*** de la UE es el proceso de decisión de los ingresos y gastos. En una primera instancia, la Comisión Europea presenta un anteproyecto de presupuesto al Consejo de la UE. El Consejo de la UE y el Parlamento Europeo conforman conjuntamente la entidad legislativa presupuestaria encargada de considerar los diferentes tipos de gastos. Las propuestas del Consejo de la UE son integradas al anteproyecto y se elabora el proyecto de presupuesto, que se presenta al Parlamento para el primer debate. En el segundo debate, el Consejo de la UE es la instancia que define los gastos obligatorios. El Parlamento define los gastos no obligatorios en un debate final. A partir de este momento, las posibilidades del Parlamento de incidir en los gastos obligatorios, se limitan al rechazo del presupuesto en su conjunto. Después de la aprobación del Parlamento, el Presidente del Parlamento Europeo le concede fuerza de ley y el presupuesto pasa a ser ejecutado. El control de la regularidad de la gestión presupuestaria incumbe a las entidades internas y al Tribunal Europeo de Cuentas como contralor externo.

II.10.8. Política europea de defensa de la competencia

El funcionamiento del mercado único europeo caracterizado por la competencia implica dos requisitos. Por un lado, la *apertura de los mercados nacionales* mediante la eliminación de barreras estatales al comercio internacional. Por otro lado, la *protección de la competencia* ante distorsiones o restricciones por parte de los participantes del mercado.

En principio, los países miembros deben renunciar a cualquier restricción del intercambio económico a través de sus fronteras. En especial, no pueden discriminar a las personas o mercaderías de los otros Estados miembros. Además, la UE tiene una ***política de defensa de la competencia*** para prevenir la distorsión de la misma dentro del mercado único. El responsable del funcionamiento de la misma es la Comisión Europea, quien tiene bajo sus funciones responsabilizarse por los temas de *antitrust*, aprobación de fusiones y adquisiciones, desmantelar carteles, trabajar por la liberalización económica y evitar el uso de la

intervención estatal no conforme en la economía. Además, el derecho comunitario especifica también la validez de estas reglas en los Estados miembros.

Para la creación de un sistema de competencia en el interior del mercado único europeo se definieron las *reglas de competencia* de la Comunidad (Art. 81 y 82 Tratado de la CE y reglamento sobre el control de fusiones). Existen tres prácticas empresariales o estrategias prohibidas por las normas de la competencia por limitar la competencia. En primer lugar, se prohíbe la coordinación de las acciones empresariales en el mercado mediante *acuerdos mutuos*. En segundo lugar, no está permitido hacer uso de una *posición dominante* en el mercado, cuando se tiene una participación elevada en el mismo, obstaculizando la competencia. En tercer y último lugar, se limita la posibilidad a las *empresas que se fusionan* de conformar nuevas unidades económicas que puedan alcanzar una posición dominante en el mercado. Por último el Tratado de la CE aborda también el tema de las distorsiones de la competencia en el mercado común, a causa del otorgamiento de *subsidios públicos*.

Dado que en el marco de su ***política de protección ambiental*** los países miembros de la UE a menudo otorgan subsidios a las empresas de sus países que distorsionan la competencia en el mercado único, estos subsidios deben someterse al control de la UE. Las normas de medioambiente aplicables a la producción en los Estados miembros no deben generar intencional o involuntariamente barreras comerciales. Para impedir en la práctica este efecto, se acordó la armonización de estándares mínimos.

II.10.9. Política social y de empleo europea

Entre los principios básicos, objetivos y actividades incluidos en los Tratados de la UE figura el fomento de un alto nivel de empleo. Si bien se ha avanzado, por el Tratado de Amsterdam, en la conformación de las primeras medidas coordinadas, la lucha contra el desempleo sigue estando a cargo de los países miembros. El *Fondo Social Europeo*, creado en los años 60, es el instrumento de lucha contra el desempleo más importante de la Comunidad. También existen algunos programas de acción a

favor del empleo de sectores específicos como los desempleados estructurales, los programas locales de empleo y el apoyo para pequeñas y medianas empresas (pymes). También funciona un sistema de intercambio de información sobre políticas de empleo en los Estados miembros y un sistema comunitario de documentación sobre el empleo.

En 1997 la UE creó un instrumento legal para la introducción de una estrategia coordinada de empleo. Luego se acordó una estructura conjunta de los planes nacionales de acción. La estrategia se asienta en cuatro elementos fundamentales: el desarrollo de la empleabilidad, el fomento de del espíritu empresarial, el incentivo de la capacidad de adaptación de las empresas, y el fortalecimiento de las medidas en aras de la igualdad de oportunidades. En 1999 se definió la creación de un *Pacto Europeo para el Empleo*, conformado por tres procesos coordinados: el futuro desarrollo e implementación de las directrices sobre política de empleo, la institucionalización de un *diálogo macroeconómico* entre los interlocutores sociales y los organismos decisorios de la UE, y las reformas para mejorar la capacidad de innovación y la eficiencia. Sin embargo, el desarrollo y causas diferentes del desempleo en los países de la UE limitan las posibilidades de una política europea de empleo.

El derecho comunitario en materia de política social se basa, sobre todo, en dos principios: el *principio de igualdad de retribución* entre hombres y mujeres para un mismo trabajo y la creación de condiciones que permitan la libre circulación y residencia de los trabajadores en materia de seguridad social. Desde 1987, el derecho de protección laboral se ha convertido en el tercer pilar de la política social comunitaria. Esto permite adoptar reglas mínimas comunitarias sobre las condiciones de trabajo, para así proteger la seguridad y salud de los trabajadores. Es poco probable que en un futuro cercano se logre establecer una política social europea integral debido a las diferencias históricas, políticas y culturales entre los distintos Estados miembros.

II.10.10. Política regional y estructural de la UE

Dentro de la UE se observan grandes diferencias nacionales y regionales en los indicadores económicos y sociales. La política regional

y estructural apunta a *reducir asimetrías* en el nivel de desarrollo entre las distintas regiones al interior de la UE. La estructura básica de la política regional de la UE se creó a fines de los años ochenta y está compuesta de ayudas en la forma de los fondos estructurales y los fondos de cohesión.

Los objetivos de la política regional y estructural establecen la ayuda en tres casos. En primer lugar se encuentra el caso de las *regiones atrasadas en los niveles de desarrollo*, las cuales son definidas cuando el ingreso promedio *per capita* es inferior al 75% del promedio de la UE. Se calcula que en estas regiones vive el 22% de la población de la UE y reciben aproximadamente el 70% de los recursos. En segundo lugar se encuentran las *regiones afectadas por cambios económicos y sociales*, por ejemplo, regiones con industrias obsoletas y regiones rurales con deficiente desarrollo económico. Se estima que en estas regiones está asentado el 18% de la población de la UE y reciben alrededor del 12% de los fondos. En tercer lugar existe *ayuda para la adaptación y modernización* de las políticas y sistemas de formación, capacitación profesional y empleo. Este tipo de apoyo asciende al 12% de los fondos y puede ser otorgado en cualquier zona, dependiendo de la decisión de los Estados miembros sobre la distribución regional de los fondos.

La política regional y estructural ha apoyado con eficacia el desarrollo económico de algunas de las regiones de la UE. Como ejemplo podemos mencionar que el ingreso *per capita* de España, Portugal e Irlanda, comparado con el promedio de la UE, se incrementó significativamente a partir de recibir este tipo de ayuda. Sin embargo la eficiencia de esta política se ve afectada en muchos casos por una excesiva dispersión de los recursos y problemas de coordinación. Para finalizar, se puede anticipar que la reciente ampliación de la UE constituirá un desafío importante para la política regional y estructural.

II.10.11. Política de investigación y educativa de la UE

La ***política de investigación y tecnología*** puede ser entendida como una política industrial, orientada hacia el progreso técnico y la modernización económica. Para conseguir sus objetivos, la UE fo-

menta la cooperación entre empresas, centros de investigación y universidades más allá de las fronteras nacionales de sus Estados miembros. Además, apoya la transferencia de resultados y la movilidad de los investigadores.

Se ha adoptado recientemente el Sexto Programa Marco (2002-2006), que lleva por título "El espacio de investigación europeo" para lograr los objetivos de Lisboa (2000) de convertir a la UE hasta el año 2010 en el espacio económico más competitivo y dinámico del mundo basado en el conocimiento. Para lograr este objetivo se incrementará el porcentaje de *gastos para investigación y desarrollo* tecnológico de 1,9% del PIB en el año 2000 a casi el 3%, debiendo incrementarse la participación del sector privado en el gasto para investigación y desarrollo del 56% a dos tercios. En relación con los proyectos integrados, la UE abandona definitivamente la investigación básica porque este instrumento fue concebido para obtener efectos aplicables.

En cuanto al *sistema educativo*, se observa que a pesar de que los mercados laborales siguen la misma tendencia de la economía hacia una creciente internacionalización, la mayor parte de los sistemas educativos siguen estando reservados a las instituciones educativas nacionales. Dada la convicción de que Europa sólo podrá preservar su estabilidad política y social si es capaz de generar un clima de entendimiento entre sus habitantes y basar la convivencia en valores comunes, la Comisión Europea se dedica especialmente al fomento de la educación. Para ello se ha centrado en el apoyo para el estudio de los idiomas de los Estados miembros, la movilidad de los estudiantes y docentes, la cooperación y el intercambio de información y experiencia y, en la formación profesional, la facilitación de procesos de reconversión industrial, mejoramiento de la formación básica y de la capacitación y facilidades para iniciar una formación profesional.

II.10.12. Ampliación y desafíos futuros

Desde su creación en 1958 la Comunidad Económica Europea se ha ampliado, atrayendo una serie de nuevos miembros. Al mismo tiempo se ha profundizado, dado que los Estados miembros transfirieron un núme-

ro creciente de funciones a las instituciones europeas. De esta manera, la Comunidad Económica Europea inicial de seis miembros fundadores se transformó en la Unión Europea de 25 países con un mercado único, una moneda común y una coordinación política común. La gran cantidad de *solicitudes de ingreso* refleja el atractivo económico de la Unión Europea.

La decisión de la UE de integrar a nuevos candidatos se basa en los llamados *criterios de Copenhague*, definidos en 1993 por el Consejo Europeo para el ingreso de los países que habían presentado su candidatura. Desde la perspectiva política, los candidatos a ingresar deben asegurar estabilidad institucional, es decir, un orden democrático de Estado de derecho con garantía de los derechos humanos y protección de las minorías. Desde el punto de vista económico, se exige la existencia de una economía de mercado funcional y la capacidad de soportar la presión de la competencia y las fuerzas del mercado presentes en la UE. Además de ello, los candidatos deben estar en condiciones de adoptar y asumir las obligaciones presentadas en el llamado *acervo comunitario*, que incluye todos los tratados y actos judiciales vigentes.[8] Todos los países candidatos deben adoptar el conjunto de los reglamentos para que los derechos y obligaciones sean los mismos en todos los Estados miembros.

El mercado único europeo, la libre circulación de personas, capitales, bienes y servicios, así como la libertad de radicación de las empresas permiten una asignación eficiente de los factores de producción y una competencia eficaz ente los países de UE. Esto contribuye al incremento del bienestar en los países que integran la Unión. El *cambio estructural* subyacente al proceso de integración requiere un ajuste por parte de las industrias y otros sectores económicos afectados. No obstante, no se pro-

8 El "acervo comunitario" (*acquis communautaire*) incluye: 1) el contenido, los principios y objetivos políticos de los Tratados (incluyendo los Tratados de Maastricht 1992, Amsterdam 1997 y Niza 2000); 2) la legislación basada en los Tratados y la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; 3) los dictámenes y decisiones aprobados en el marco de la UE; 4) las posiciones, declaraciones y decisiones tomadas en el marco de la política exterior y de seguridad común; 5) las posiciones, decisiones y convenciones adoptadas en el marco de la política de justicia y asuntos de interior y 6) los convenios internacionales de la UE y los acuerdos entre Estados miembros concluidos con referencia a actividades comunitarias especiales.

dujo la migración masiva de trabajadores temida por algunos después de la ampliación hacia el sur de la UE y tampoco se espera que este fenómeno ocurra después de la ampliación de la UE hacia el este. Con sus fondos estructurales, la UE paga transferencias a los Estados miembros más pobres para impulsar el crecimiento de estos países y acelerar la equiparación de los niveles de vida en el interior de la UE.

II.10.13. Mercosur

Mercosur significa Mercado Común del Sur, y es la Unión Aduanera entre Argentina, Brasil, Paraguay, y Uruguay, instituida por la firma del Tratado de Asunción, firmado en marzo del 1991. Los propósitos que lo promovieron fueron fomentar el libre intercambio y movimiento de bienes, personas y capital entre los países que lo integran, y avanzar a una mayor integración política y cultural entre sus países miembros y asociados.

El Mercosur está constituido por cuatro *Estados miembros:* Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, firmantes del Tratado de Asunción. Asimismo cuenta con seis *Estados asociados:* Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela, estando estos dos últimos países en proceso de convertirse en miembros. México, por su parte, tiene el status de *Estado observador*. De esta manera el área geográfica del Mercosur comprende unos casi 13 millones de km² en los cuales habita una población de 263 millones de habitantes

El *principal objetivo* del proceso de integración es *promover el desarrollo con justicia social* de sus países integrantes mediante el aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medioambiente, las interconexiones físicas, la coordinación de políticas macroeconómicas y la complementación de los distintos sectores de la economía.

El primer impulso a la *creación del Mercosur* estuvo dado por la Declaración de Foz de Iguazú en noviembre de 1985. Con posterioridad, en el Tratado de Asunción, se le asignó su nombre actual, y se instituyó al mismo como persona jurídica de derecho internacional en el Protocolo de Ouro Preto, de diciembre de 1994. El Protocolo de Ouro Preto estableció, asimismo, un arancel externo común, y desde 1999 existe

una zona libre de aranceles entre sus integrantes, con la excepción del azúcar y el sector automotriz. La Unión Aduanera se encuentra aún en proceso de construcción.

El Mercosur constituye, desde 1995, una *zona de libre comercio*, con libre intercambio para la totalidad de los bienes que circulan en la región. Asimismo, se ha conformado una *unión aduanera*, lo cual implica la existencia de un arancel externo común para la casi totalidad del listado de bienes (variando entre 0 y 20%) y de políticas comerciales comunes. El Mercosur apunta a lograr en el futuro las características de un *mercado común* pleno, aspirando a consolidar la integración política, económica y social de los países que lo integran. Para conseguir esto impulsa, desde el punto de vista económico, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común, la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes.

II.10.14. Estructura institucional del Mercosur

La ***estructura del Mercosur*** ha estado parcialmente inspirada en el modelo de la Unión Europea, por lo que incorpora importantes instituciones de toma de decisiones y de consulta, en niveles presidenciales y ministeriales, y gran número de instituciones sectoriales.

En principio cuenta con tres *órganos decisorios*: El *Consejo del Mercado Común* (CMC), creado en 1991, es el órgano supremo cuya función consiste en la conducción política del proceso de integración. El CMC está formado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados miembros. El *Grupo Mercado Común* (GMC), creado en 1991, es el órgano ejecutivo, responsable de fijar los programas de trabajo, y de negociar acuerdos con terceros en nombre del Mercosur. Está integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía, y de los Bancos Centrales de los Estados Parte. La *Comisión de Comercio del Mercosur* (CCM), creada en 1994, es un órgano técnico encargado de la gestión aduanera y arancelaria, y respon-

sable por apoyar al GMC en lo que respecta a la política comercial del bloque.

El Mercosur tiene, asimismo, *órganos consultivos* institucionalizados, a saber: el *Parlamento del Mercosur*, constituido en 2005, comenzó a sesionar en mayo de 2007 en reemplazo de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Este órgano de representación parlamentaria tiene un carácter consultivo, deliberativo, y de formulación de declaraciones, disposiciones y recomendaciones. Asimismo, en 2003 se constituyó la *Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur* (CRPM), que es un órgano del CMC, integrado por representantes de cada Estado Parte. El Presidente de la CRPM representa al Mercosur ante terceros, y dura dos años en su cargo. El *Foro Consultivo Económico Social* (FCES), creado en 1994, es un órgano consultivo que representa los sectores de la economía y de la sociedad, manifestándose mediante Recomendaciones al GMC.

Además, el Mercosur cuenta con un *órgano judicial* permanente: el *Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur* (TPRM), que fue creado en 2002 e instalado en 2004, en su sede de Asunción.

Para brindar apoyo técnico a toda esa estructura institucional, el Mercosur cuenta con *la Secretaría del Mercosur*, creada en 1994, que tiene carácter permanente y está ubicada en Montevideo, Uruguay. Estructuralmente, la Secretaría comprende tres sectores. El Sector de Asesoría Técnica (SAT), que está formado por consultores técnicos, cuya atribución es prestar asesoramiento y apoyo técnico a los demás órganos del Mercosur. El Sector de Normativa y Documentación (SND) desempeña actividades de apoyo al proceso de elaboración e implementación de las normas en el Mercosur. El Sector de Administración y Apoyo (SAA), responsable de la administración de los recursos humanos, los servicios de informática y la operación de la Secretaría.

Adicionalmente, el Mercosur cuenta con instancias políticas de menor importancia decisoria, pero que ocupan un lugar destacado en su esquema orgánico, como el Tribunal Administrativo Laboral, la Comisión Sociolaboral (CSL), el Grupo de Alto Nivel de Empleo (GANE), el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur

(FOCEM), el Instituto Social del Mercosur, el Foro de la Mujer, el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos (FCCR), entre otros.

A pesar de que la estructura original del Mercosur no contemplaba ningún ámbito para tratar cuestiones socio-laborales, desde sus inicios los sindicatos del Mercosur, representados por la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), con el apoyo activo de los ministerios de Trabajo y un considerable sector de las organizaciones de empleadores, pugnaron por crear espacios tripartitos para analizar, debatir y decidir mediante el diálogo social regional, el impacto que la integración tendría sobre los mercados de trabajo y las condiciones socio-laborales. De ese modo, un año después de fundado el Mercosur se crea el *SubGrupo de Trabajo para Asuntos Sociolaborales*, dependiente del GMC. Este subgrupo se organizó como un ámbito tripartito (ministerios de trabajo, empleadores y sindicatos) y generó una fructífera cultura regional de diálogo social.

II.10.15. Estructura jurídica del Mercosur

El Mercosur funciona con una ***estructura jurídica*** en la que se combinan los tradicionales tratados, protocolos y declaraciones del derecho internacional, con normas propias obligatorias, dictadas por los órganos decisorios del bloque, denominadas *derecho comunitario*. Además existen las recomendaciones no obligatorias dictadas por los órganos auxiliares y los acuerdos de concertación social regional.

Los tres organismos decisorios del Mercosur producen actos jurídicos: el Consejo del Mercado Común dicta *decisiones*, el Grupo Mercado Común dicta *resoluciones* y la Comisión de Comercio del Mercosur dicta *directivas*. Estos tres tipos de normas comunitarias, son de aplicación obligatoria para los Estados parte. Las normas obligatorias del Mercosur se toman por unanimidad de todos los Estado parte y requieren de un sistema de internalización de normas que debe producir actos jurídicos en cada uno de los países.

Las normas de importancia extraordinaria para el Mercosur se realizan como *tratados internacionales* y, por lo tanto, necesitan ser ratificados por los Parlamentos nacionales. Toman la forma de *protocolos* complementarios del Tratado de Asunción, que constituye la norma institucional básica del Mercosur. En algunos casos, los Estados parte han recurrido a las *declaraciones presidenciales*, que son actos firmados por todos los presidentes y no requieren ratificación parlamentaria ni acto de internalización. Los demás organismos del Mercosur producen *recomendaciones* a alguno de los tres órganos decisorios, y solo se transforman en normas obligatorias si son aprobados por los mismos.

La *solución de controversias* en el Mercosur es actualmente reglamentada por el Protocolo de Olivos y está vigente a partir de 2004, salvo para las controversias pendientes. Este Protocolo, asimismo, instituyó a este fin el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur. Por otra parte existe también, el Procedimiento General de Reclamaciones frente a la Comisión de Comercio del Mercosur (a partir de Protocolo de Ouro Preto, 1994), que sigue vigente en el actual sistema de solución de controversias.

En cuanto a la defensa de la competencia, existe una Decisión (Nº 18/96) que formalizó el *Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur*, que establece reglas que se deben aplicar a los actos practicados por personas físicas o jurídicas que produzcan efectos sobre la competencia en el ámbito del Mercosur. El Comité de Defensa de la Competencia es responsable por la investigación de los casos de sospecha de infracción. En este sentido, se han establecido multas aplicables a las prácticas infractoras. Además, se ha establecido un procedimiento de investigación de los Estados Parte para la aplicación de medidas antidumping o compensatorias a las importaciones en el comercio intrazona.

En materia de *subsidios*, los Estados parte se comprometieron a aplicar incentivos a las exportaciones que respeten las disposiciones del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Además, fueron establecidas reglas para la concesión de incentivos a las exportaciones en el Mercosur, así como la sumisión de cualquier nuevo incentivo a consultas entre los Estados Parte.

II.10.16. Resultados

Durante los años noventa la ampliación del mercado común y la tendencia internacional hacia el libre comercio favoreció el crecimiento del comercio intra-bloque. Esta ampliación posibilitó aprovechar beneficios de escala y especialización en el comercio intra-industrial. Se desarrolló una importante integración en infraestructura vial y energética, una coordinación de la capacidad negociadora y poco a poco se fue consolidando una imagen común en el nivel internacional.

Luego, a fines de los años noventa, los países del Mercosur sufrieron los efectos de crisis de fugas de capital causada por *shocks* externos, excesivo endeudamiento o desacertadas políticas cambiarias. La alta volatilidad de los flujos financieros deterioró el equilibrio externo y fiscal, lo cual repercutió en una momentánea reducción del comercio intra-bloque. Los mecanismos de contagio se profundizan a medida que el proceso de integración avanza (1994-1999-2001).

Sin embargo, en el largo plazo se verificó un aumento intertemporal del comercio tanto intra-bloque como del bloque con respecto al resto del mundo. Es así que entre 1990 y 2005 el comercio intra-zona casi se quintuplicó, ascendiendo de 8.120 a 39.000 millones de US$. Durante el mismo período, el comercio con el resto del mundo más que se triplicó, elevándose de 67.366 a 233.100 millones de US$. Mientras que la inversión extranjera directa (IED) acumulada en el mismo período ascendió a 315.000 millones de US$.

Asimismo, el proceso de integración regional generado por el Mercosur creó un compromiso importante entre los cuatro países, proveyendo una fuente de disciplina al conjunto de las políticas económicas nacionales, asegurando conductas previsibles y no perjudiciales para los socios. En este sentido, la necesidad de eventuales modificaciones de los niveles de protección de los sectores productivos deben ser consensuadas entre los Estados parte, lo cual impone la reducción de la discrecionalidad, lo que brinda un marco de mayor previsibilidad y certidumbre para la toma de decisiones de los agentes económicos. Se logra así reducir el riesgo para invertir en el Mercosur y, por lo tanto, se fomentan nuevas inversiones de empresas regionales y extranjeras, que tratan de aprove-

char las ventajas y los atractivos del mercado ampliado. La nueva política comercial común también tiende a fortalecer y reafirmar los procesos de apertura e inserción en los mercados mundiales que vienen actualmente realizando los cuatro socios individualmente.

En síntesis, el Mercosur es un elemento de estabilidad en la región, pues el entramado de intereses y relaciones que genera profundiza los vínculos tanto económicos como políticos. Los responsables políticos, los hombres de empresa y las burocracias estatales tienen un ámbito de discusión donde abordar y resolver asuntos de interés común.

II.10.17. El Mercosur y su agenda pendiente

El Mercosur, como todo proceso de integración económica, es un proceso dinámico. Es así que, por un lado, ha generado una serie de resultados positivos, pero enfrenta desafíos que deben ser superados siempre en el espíritu de reforzar la Unión Aduanera a nivel intracomunitario como en cuanto a su relación con el exterior.

A este respecto, se imponen a partir de la experiencia una serie de lecciones y de metas, sobre las cuales existe un cierto consenso entre los especialistas. En primer lugar, cabe destacar la necesidad de coordinación de las políticas macroeconómicas para evitar los riesgos de contagio y disminuir las asimetrías. Entre otras, podemos enumerar un tipo de cambio flexible pautado para reducir la incertidumbre cambiaria, sostener una baja inflación, una política fiscal anti-cíclica pautada por reglas, la reducción del coeficiente deuda/PIB y deuda/expo, lo que conformaría un entorno de reglas similares a un *Maastritch*. Asimismo, sería importante la profundización de los mercados financieros en la región, especialmente por medio de la coordinación de los bancos centrales, la armonización de las regulaciones de flujos de capital y el mejoramiento del sistema de pagos de la región, por ahora poco desarrollado.

Desde el punto de vista del déficit institucional, sería importante reducir las excepciones, limitar las barreras no arancelarias, agilizar los sistemas de solución de controversias, ampliar la capacitación y apoyo a

organismos de países menores, avanzar en la unificación de las normas que regulan los incentivos, las normas técnicas y las normas de defensa de la competencia.

En cuanto a la infraestructura, es conveniente avanzar –más aún contándose en la actualidad planes muy comprensivos de integración de infraestructura física que están siendo apoyados por instituciones financieras como el BID, la CAF y el BNDES– en transporte, energía y comunicaciones. Asimismo, sería importante avanzar en la integración productiva por medio, por ejemplo, de los foros de competitividad que reúnen a los participantes de las cadenas de valor para aumentar la competitividad de la región. Por último, sería relevante reconocer y adecuar medios de compensación de las diferencias estructurales en el interior de la región debidas al proceso de integración.

Palabras clave

Integración económica
Bloques comerciales
Libre circulación
Instituciones de gobierno de la UE
Política económica de la UE
Políticas monetarias de la UE
Presupuesto de la UE
Política agraria común de la UE
Política de defensa de la competencia de la UE
Política social de empleo de la UE
Política de protección ambiental de la UE
Política de investigación y tecnología de la UE
Estructura institucional del MERCOSUR
Estructura jurídica del MERCOSUR
Resultados económicos del MERCOSUR
Resultados extra-económicos del MERCOSUR

Bibliografía

Albert, Michel, *Capitalismo contra capitalismo*, Paidós, Buenos Aires, 1993.

_____, "The Future of Continental Socio-Economic Models", Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 97/6, 1997.

Albert, Michel; Gonenc, Rauf, The Future of Rhenish Capitalism, en *The Political Quarterly*, 1996, pp. 184-193.

Berg, Hartmut et al., *La política de la competencia en la Economía Social de mercado*, CIEDLA, Buenos Aires, 1988.

Blomeier, Hans et. al., *Konrad Adenauer 125 Geburtstag*, Konrad Adenauer Stiftung, Santiago de Chile, 2001.

Blum, Reinhard, "Brauchen wir eine 'neue Soziale Marktwirtschaft'?", en*Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe*, Beitrag Nr. 229, Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Augsburg, 2002.

_____, "Eine dynamische Theorie der Wirtschaftsordnung als Lösung ordnungspolitischer Probleme der Entwicklungsländer", en *Investitions- und Industrialisierungsprobleme in Entwicklungsländern*, editado por Pfister, Bernhard, Verlag Duncker & Humblot, Berlin, 1971.

Böhm, Franz, "Der Wettbewerb als Instrument staatlicher Wirtschaftslenkung", en *Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese*, editado por Schmölders, Günter, Duncker & Humblot, Berlin, 1942.

_____, *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, Verlag J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1950.

Böhm, Franz; Eucken, Walter; Großmann-Doerth, Hans, *"What kind of Economic and Social system?", en* German Social Market Economy: Origins

and Evolution, editado por Peacock, Alan, Willgerodt, Hans, Palgrave MacMillan, London, 1989.

Böhmler, Andreas, *El ideal cultural del liberalismo: la filosofía política del ordo-liberalismo*, Unión Editorial, Madrid, 1998.

Borchard, Michael et al., *Jena Manifesto for the Renewal of the Social Market Economy*, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin, 2008.

Bridge, F. H. S., "The Antecedents of the Proposed German Law against Restraints of Competition", en *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 3, No. 2, 1954, pp. 348-351.

Briefs, Goetz, "'Natural Law' in Economic Liberalism", en *Wirtschaftliche Entwicklung und soziale Ordnung, editado por Lagler, Ernst, Meßner, Johannes*, Verlag Herold, Wien, 1952.

_____, "Grenzmoral in der Pluralistischen Gesellschaft", en *Wirtschaftsfragen der Freien Welt: zum 60. Geburtstag von Wirtschaftsminister Ludwig Erhard*, editado por von Beckerath, Erwin, Fritz Knapp Verlag, Frankfurt am Main, 1957.

_____,"Elemente der Weltanschauung in der Formation des Wirtschaftsdenkens", en *Wirtschaftsordnung und Menschenbild, Geburtstagsgabe für Alexander Rüstow, editado ídem*, Verlag für Politik und Wirtschaft, Köln, 1960.

_____, "Katholische Soziallehre, Laissez-Faire-Liberalismus und Soziale Marktwirtschaft", en *Was wichtiger ist als Wirtschaft: Vorträge auf der 15. Tagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, editado por Rüstow, Alexander, Mar*tin Hoch Druckerei und Verlagsgesellschaft Ludwigsburg, 1960.

Brown, Gordon, "State and Market: Towards a Public Interest Test", en *The Political Quarterly, Vol. 47, No. 3*, 2003, pp. 266-284.

Broyer, Sylvain, „The Social market Economy: Birth of an Economic Style", *Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin*, Discussion Paper, FS I 96-318, 1996.

Bundesministerium der Finanzen, Global Governance: Veränderungsprozesse in der globalisierten Wirtschaft, en Monatsbericht des BMF, 06/2004, pp. 59-70.

Büscher, Martin, "Economic Systems and Normative Fundaments: A social market economy in The Light of Economic Ethics", en *Journal of Socio-Economics*, Vol. 22 No. 4, 1993, pp. 311-322.

Crespo, Ricardo, *La economía como ciencia moral. Nuevas perspectivas de la teoría económica*, Educa, Buenos Aires, 1997.

_____, *La crisis de las teorías económicas liberales. Problemas de los enfoques neoclásico y austríaco*, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1998.

_____, *Liberalismo económico y libertad*, Rialp, Madrid, 2000.

Curzon, Gerard, "International Economic Order: Contributions of Ordoliberals", en *German Neo-Liberals and the Social Market Economy*, editado por Peacock, Alan, Willgerodt, Hans, Palgrave MacMillan, London, 1989.

Dentes, Ulysses R., "La Economia Social de Mercado", Publicación del Centro de Estudios Económico-sociales, Vol. 27, No. 591, 1985.

Ebeling, Richard, "Wilhelm Röpke. Un reconocimiento con motivo del centenario de su nacimiento", en *Revista Digital Orden Espontáneo*, No. 8, 2010, pp. 8-16.

Erhard, Ludwig, *La economía social de mercado. Política económica de Alemania*, Omega, Barcelona, 1964.

Ernste, Dominik H., "Una perspectiva ordoliberal de la Economía Social de Mercado", en *Revista Diálogo Político*, KAS, 01/2009, pp. 61-80.

Eucken, Walter, "Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung", en *Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese*, editado por Schmölders, Günter, Duncker & Humblot, Berlin, 1942.

_____, *Cuestiones fundamentales de la Economía Política*, Revista de Occidente, 1947, Madrid (orig. Die Grundlagen der Nationalökonomie, Gustav Fischer, Jena, 1940).

_____, "El problema político de la ordenación", en *La Economía de Mercado*, Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1963, pp. 25-80 (orig. „Das ordnungspolitische Problem", en *ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 1, 1948, pp. 56-91).

_____, "Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung", en *ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol.2, 1949, pp. 1-99.

_____, "Técnica, concentración y ordenación de la economía,", en *La Economía de Mercado*, Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1963, pp. 151-174 (orig. „Technik, Konzentration und Ordnung der Wirtschaft", en *ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 3, 1950, pp. 3-17).

_____, *Fundamentos de Política Económica*, Rialp, Madrid, 1956 (orig.: ed. Por Eucken, Edith, Hensel, Paul K., Grundlagen der Wirtschaftspolitik, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1952.

_____, "Wettbewerb, Monopol und Unternehmer", en Wirtschaft und Gesellschaft, editado por Eucken, Edith, Vita Verlag, Bad Nauheim, 1953.

European Popular Party Statutory Congress, The Social Market Economy in a Globalised World, Bonn, 9-10 December 2009.

Fear, Jeffrey, "German Capitalism", en *Creating Modern Capitalism. How Entrepreneurs, Companies, and Countries triumphed in three Industrial Revolutions, editado por McCraw, Thomas K*, Harvard University Press, 1999, pp. 133-182.

Ffrench, Davis, Ricardo, E*ntre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: Tres décadas de política económica en Chile*, Siglo XXI Ediciones, 2004.

Fischer-Bollin, Peter (ed.), *Eficiencia del gasto público en América Latina*, SOPLA, Konrad Adenauer Stiftung, Río de Janeiro, 2008.

Fischer-Bollin, Peter; Saavedra, Eduardo (eds.), *Crecimiento y progreso social en América Latina*, SOPLA, Konrad Adenauer Stiftung, Río de Janeiro, 2008.

Fontela Montes, Emilio; Guzmán Cuevas, Joaquín (Eds.), *Brasil y la Economía Social de Mercado*, Ed. Cáceres, Universidad de Extremadura, 2005.

Foxley, Alejandro, "Globalization Means a Larger, not a Smaller, State for Latin America", en *New Perspectives Quarterly*, Vol. 14, No. 4, 1997.

Frickhöffer, Wolfgang, "La implantación de una economía de mercado: el modelo alemán y el modelo chileno", en Estudios Públicos, No. 6, 1982.

Friedrich, Carl J., "The Political Thought of Neo-Liberalism", en *The American Political Science Review*, Vol. 49, No. 2., 1955, pp. 509-525.

Gallus, Alexander, Jesse, Eckhard, "Was sind Dritte Wege?, Eine vergleichende Bestandsaufnahme", en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B16-17, 2001, pp. 6-15.

Giersch, Herbert, "Liberal Reform in West Germany", en *ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 39, 1988, pp. 3-16.

Giersch, Herbert; Paqué, Karl-Heinz; Schmieding, Holger, *The Fading Miracle, Four Decades of Market Economy in Germany*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Goldschmidt, Nils; Rauchenschwandtner, Hermann, "The Philosophy of Social Market Economy: Michel Foucault's Analysis of Ordoliberalism", en Freiburg *Discussion Papers on Constitutional Economics*, 07/4.

Gregg, Samuel, "Markets, Morality, and Civil Society", en *The Intercollegiate Review*, 2003/2004, pp. 23-30.

Grossekettler, Heinz G., "On designing an Economic Order. The Contributions of the Freiburg School", en *Perspectives on the History of*

Economic Thought, Volume II, Twentieth-Century Economic Thought, editado por Walker, Donald, Aldershot, 1989.

_____, "On designing an Institutional Infrastructure for Economies, The Freiburg Legacy after 50 years", en *Journal of Economic Studies, Vol.*21, No. 4, 1994, pp. 9-24.

Günther, Eberhard, "The New German Cartel Law," en *Proceedings, International Conference on Control of Restrictive Business Practices*, Free Press, Glencoe, Illinois, 1960.

_____, "Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen Entstehung und Auswirkungen", en *Ludwig Erhard Beiträge zu seiner Politischen Biographie*; Festschrift zum 75. Geburtstag, editado por Schröder, Gerhard, Propyläen Verlag, Frankfurt/Main,1972.

Hagemann, Harald, "The Development of Business- Cycle Theory in the German Language Area 1900-1930", *en Science, Institutions and Economic Development: The Contribution of German Economists and the Reception in Italy (1869-1930)*, editado por Gioia, V., Kurz, H., Giuffré Editore, Florence, 2000.

Hardach, Karl, *The Political Economy of Germany in the Twentieth Century*, University of California Press, Berkeley, 1980.

Haselbach, Dieter, "Fabricating Nationhood, A case Study of Germany", en *Debatte – Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol. 6, No. 2, 1998, pp. 115-128.

Hasse, Rolf H.; Schneider, Hermann; Weigelt, Klaus (ed.), *Diccionario de Economía Social de Mercado. Política Económica de la A a la Z*, 3ra. Ed., Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2008.

Hayek, Friedrich A., "Economía de mercado y política económica", en *La economía de mercado*, Tomo II, editado por Beltran, L., Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1963, pp.13-31 (orig. „Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik", en *ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. VI, 1954, pp. 3-17.)

Hengstenberg, Hans, "Philosophische Begründung des Subsidiaritätsprinzips", en *Das Subsidiaritätsprinzip*, editado por Utz, Arthur F., F.H. Kerle Verlag, Heidelberg, 1953.

Hermann-Pillath, Carsten, "Methodological Aspects of Eucken´s Work", en *Journal of Economic Studies*, Vol. 21, No. 4, 1994, pp. 46-60.

Herzog, Bodo, "60 años de Economía Social de Mercado: pasado, presente y futuro", en *Revista Diálogo Político*, KAS, 01/2009, pp. 43-60.

Hueglin, Thomas O., "Federalism, Subsidiarity and the European Tradition: Some Clarifications", *Telos*, Issue 100, 1994, pp. 37-56.

Hunold, Albert, Economía de Mercado Social, *Foro de la Libre Empresa*, Buenos Aires, 1962.

Hurtado, Osvaldo, Neoliberalismo y Economía Social de Mercado, en *Revista Testimonio*, No. 79, 2004.

Hutchison, T.W., *The Politics and Philosophy of Economics: Marxians, Keynesians and Austrians*, Blackwell, Oxford, 1981.

Hyeon-ki, Kwon, "The German Model Reconsidered", en *German Politics and Society*, Vol. 20, No. 4, 2002, pp. 48-72.

Jacobs, Olaf (ed.), *Sector informal y políticas públicas en América Latina*, SOPLA, Konrad Adenauer Stiftung, Río de Janeiro, 2010.

Karsten, Siegfried, "Eucken´s 'Social Market Economy' and its Test in Post-War West Germany: The Economist as Social Philosopher Developed Ideas that Paralleled Progressive Thought in America ", en *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 44, No. 2, 1985, pp. 169-183.

Kirstein, Roland, "Law and Economics in Germany", Artículo 0330 en Encyclopedia of Law and Economics, Vol. I, The History and Methodology of Law and Economics, Cheltenham, 2000, pp. 160-227.

Konrad Adenauer Stiftung, *Freedom and Order for more Justice*, Amman/ Tunis, 2008.

Konrad Adenauer Stiftung, „Leitlinien für Wohlstand, soziale Gerechtigkeit und nachhaltiges Wirtschaften", Berlin, 2009.

Koslowski, Peter, "Morality and Responsibility Contingencies, the Limits of Systems, and the Morality of the Market", en Method and Morals in Constitutional Economics, Essays in Honor of James M. Buchanan, Springer, Berlin/Heidelberg, 2002, pp. 504-528.

Küchenhoff, Günther, "Staatsverfassung und Subsidiarität", en *Das Subsidiaritätsprinzip*, editado por Utz, Arthur F., F.H. Kerle Verlag, Heidelberg, 1953.

Lampert, Heinz; Yáñez, Eugenio, La Economía Social de Mercado en Alemania y en Chile, Konrad-Adenauer-Stiftung, Santiago de Chile, 2006.

Lane, Christel, "Globalization and the German Model of Capitalism – Erosion or Survival?", en *British Journal of Sociology*, Vol. 51, No. 2, 2000, pp. 207-234.

Leipold, Helmut, "Neoliberal Ordnungstheorie and Constitutional Economics, a comparison between Eucken and Buchanan", en *Constitutional Political Economy*, Vol. 1, No. 1, 1990, pp. 47-65.

Lenel, Hans Otto, "Vom Stand der Konzentrationsdebatte in der Bundesrepublik Deutschland nach der Kissinger Tagung des Vereins für Sozialpolitik", en *ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 13, 1962, pp. 281-303.

_____, "Die sogenannten Freiburger Kreise", en *ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 39, 1988, pp. 287-294.

Llosas, Hernán, "Carlos Moyano Llerena, un pensador multidisciplinario", en Anales AAEP, 2006, pp. 1-32.

_____, "Francisco Valsecchi, un docente de ley", en *Revista Universitas (UCA)*, No. 4, 2007, pp. 1-17.

Lutz, Friedrich A., "History and Theory in Economics", en *Economica*, Vol. 11, No. 44, 1944, pp. 210-214.

McCraw, Thomas K., *Prophets of Regulation: Charles Francis Adams, Louis D. Brandeis, James M. Landis, Alfred E. Kahn*, Belknap Press, Cambridge/Mass., 1984.

Meijer, Gerrit, "Introduction: The Institutional Basis of Market Economics", en *Journal of Economic Studies*, Vol. 21, No. 4, 1994, pp. 3-8.

_____, "Walter Eucken´s Contribution to Economics in an International Perspective", en *Journal of Economic Studies*, Vol. 21, No. 4, 1994, pp. 25-37.

Messner, Johannes, *Ética Social, Política y Económica a la Luz del Derecho Natural*, Rialp, Madrid, 1967.

Molina Cano, Jerónimo, *La tercera vía en Wilhelm Röpke*, Instituto Empresa y Humanismo, Universidad de Navarra, 2001.

Möschel, Wernhard, "Competition Policy from an Ordo Point of View", en *German Neo-Liberals and the Social Market Economy, editado por Peacock, Alan, Willgerodt, Hans, Palgrave* Macmillan, London, 1989, pp. 142-159.

Moyano Llerena, Carlos, *La pobreza de los argentinos*, Sudamericana, Buenos Aires, 1987.

_____, *Vigencia de una visión: el aporte pionero de la revista Panorama de la Economía Argentina 1957/1970*, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1994.

_____, *El capitalismo en el siglo XXI*, Sudamericana, Buenos Aires, 1996.
Müller-Armack, Alfred, Studien zur Sozialen Marktwirtschaft, Institut für Wirtschaftspolitik, Köln, 1960.

_____, "Las ordenaciones económicas desde el punto de vista social", en *La Economía de Mercado*, Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1963, pp. 81-110 (orig. Die Wirtschaftsordnungen, sozial gesehen, *ORDO,*

Jahrbuch zur Ordnung der Wirtschaft und Gesellschaft, Vol. 1, 1948, S. 125-154).

_____, "The Meaning of the Social Market Economy", *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, editado por Peacock, Alan, Willgerodt, Hans, Palmgrave MacMillan, London, 1989, pp. 82-86.

Nell-Breuning, Oswald von, "Neoliberalismus und Katholische Soziallehre", en *Der Christ und die Soziale Marktwirtschaft*, editado por Boarman, Patrick M., M. Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1955, pp. 101-122.

_____, "Solidarität und Subsidiarität im Raume von Sozialpolitik und Sozialreform", en *Sozialpolitik und Sozialreform: ein einführendes Lehr- und Handbuch der Sozialpolitik*, editado por Böttcher, Erik, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1957, pp. 213-226.

Nicholls, Anthony James, *Freedom with Responsibility: the Social Market Economy in Germany, 1918-1963*, Oxford University Press, Oxford, 1994.

North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Editorial Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1995.

Novak, Michael, "The Economic System: The Evangelical Basis of a Social Market Economy", en *The Review of Politics*, Vol. 43, No. 3,1981, pp. 355-380.

Oliver, Henry, "German Neoliberalism", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.74, No.1, 1960, pp.117-149.

Oswald-Eucken, Irene, "Freedom and Economic Power: Neglected Aspects of Walter Eucken's Work", en *Journal of Economic Studies*, Vol.21, No. 4,1994, pp. 38-45.

Paqué, Karl Heinz, "The Causes of Post-War Slumps and Miracles. An Evaluation of Olsonian Views on German Economic Performance in the 1920s and the 1950s", Centre for Economic Policy Research Discussion Paper No. 981, 1994.

Phelps, Edmund S., "Economic Dynamism and the 'Social Market Economy': Are they Reconcilable?", Annual Ludwig Erhard Lecture – 50th Anniversary, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin, 2007.

Razeen, Sally, "Ordoliberalism and the Social Market: Classical Political Economy from Germany", en *New Political Economy*, Vol.1, No. 2, 1996, pp.233-257.

Recio, Eugenio María, "La democracia cristiana y la economía social", en *Revista La Factoría*, No.27, 2005.

Resico, Marcelo, "El debate de las reformas económicas desde la perspectiva

de la Economía Política", en *Revista Diálogo Político*, Konrad Adenauer Stiftung, No. 4, 2003, pp. 175-199.

_____, "Ciencia económica, juicios de valor y el retorno de la economía política", en *Revista Cuestiones Económicas y Sociales*, FCSE-UCA, Vol.2, No.4, 2004.

_____, "El proceso de integración en América Latina, una perspectiva desde el Mercosur", en *Revista Testimonio*, Instituto de Estudios Social Cristianos, No. 80, Lima, 2004.

_____, "Neoliberalismo y Economía Social de Mercado", en *La actualidad del pensamiento social cristiano*, editado por IESC-KAS, Lima, 2005, pp.95-104.

_____, "Reformas Económicas y Modernización del Estado", en Revista Diálogo Político, Konrad Adenauer Stiftung, No. 3, 2006, pp.183-205.

_____, *La estructura de una economía humana. Reflexiones en cuanto a la actualidad del pensamiento de W. Röpke*, Educa, Buenos Aires, 2008.

_____ ,"A Economia Social de Mercado: Uma opçao econômica para a América Latina," en Sair da crise: Economia Social de Mercado e justicia social, *Cadernos Adenauer, KAS,* No. 3, 2009.

_____,"Die Soziale Marktwirtschaft und der ‚politische Dialog' Zur Konsensfindung in Wirtschaftsfragen in Argentinien", Konrad Adenauer Stiftung, Auslandsbüro Argentinien, 2010.

_____, "The Social Market Economy. Relationship with Christian Social Thought and implications for the Latin American Case," en *Le Regole della Libertà, Studi sull'economia sociale di mercato nelle democrazie contemporanee*, Annale 2010, Centro Studi Tocqueville-Acton, Milano, 2010, pp.125-142.

Richter, Rudolf, "Institutional Thought in Germany", Working Paper, Saarbrucken, 2000.

Rieter, Heinz, "The ideas of German Ordoliberalism 1938-45: pointing the way to a new economic order", en *The European Journal of the History of Economic Tought, Vol.*1, No.1, 1993, pp.87-114.

Riha, Thomas, "German Political Economy: The History of an Alternative Economics", en *The International Journal of Social Economics, Vol.12, No.3-4-5,*1985, pp.2-248.

_____, "Ordo-The German Neoliberal Model of Economic Order", en *Economia Internazionale, Vol.39, No.1,* 1986, pp.31-47,

Rittershausen, Johannes R. B., "The Postwar West German Economic Transition: From Ordoliberalism to Keynesianism", en IWP Discussion Paper Series, Institut für Wirtschaftspolitik Universität Köln, No.2007/1, 2007.

Rodríguez Grossi, Jorge, "Economía Social de Mercado: ¿una propuesta para América Latina?", en *Revista Diálogo Político*, KAS, No. 01/2009, pp.153-164.

Röpke, Wilhelm, *Crises and Cycles*, William Hodge and Company, London, 1936.

_____, *La crisis social de nuestro tiempo*, Revista de Occidente, Madrid 1947.

_____, *Civitas Humana*, Revista de Occidente, Madrid, 1949.

_____, *Organización e integración económica internacional*, Fundación Ignacio Villalonga, Valencia, 1959.

_____, *Los países subdesarrollados*, Ediciones del Atlántico, Buenos Aires, 1960.

_____, *Welfare, Freedom and Inflation*, University of Alabama Press, 1964.

_____, *Against the Tide*, Henry Regnery Co., Chicago, 1969.

_____, *Más allá de la oferta y de la demanda*, Unión Editorial, Madrid, 2da ed.1996.

_____, *La teoría de la economía*. Unión Editorial, Madrid, 5ta ed. 2007.

Rösner, Hans Jürgen, "Crisis financiera: redescubrimiento de la Economía Social de Mercado", en *Revista Diálogo Político*, KAS, *No.*1/2009, pp.81-98.

Rüstow, Alexander, „Freie Wirtschaft – Starker Staat (Die staatspolitischen Voraussetzungen des wirtschaftspolitischen Liberalismus)" Diskussionsbeitrag, en Deutschland und die Weltkrise, *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, editado por Boese, Franz, Vol.187, 1932, S.62-69.

_____, "Zwischen Kapitalismus und Kommunismus", en *ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol.2, 1949, pp.100-169.

_____, "El significado histórico de la Economía Social de Mercado", en *Direcciones Contemporáneas del Pensamiento Económico*, Simposio, Vol.1, Instituto de Filosofía y Sociología de la Economía, Universidad de La Plata, 1961.

_____, "Paläoliberalismus, Kommunismus und Neoliberalismus", en *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für Alfred Müller Armack*, Duncker & Humblot, Berlin, 1961, pp.61-70.

_____, "Die staatspolitischen Voraussetzungen des wirtschaftspolitischen Liberalismus", en Alexander Rüstow: *Rede und Antwort*, editado por Hoch, Walter, Martin Hoch, Ludwigsburg, 1963, pp.249-258.

_____, *Freedom and Domination, a historical critique of civilization*, Princeton University Press, Princeton, 1980.

Schwartz, Ivo E., "Antitrust Legislation and Policy in Germany - A Comparative Study", en *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 105, No. 5, 1957, pp. 617-690.

Shuchman, Abraham, "Economic Rationale of Codetermination", en *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 10, No. 2, 1957, pp. 270-283.

Silva Peneda, José A., "La Economía Social de Mercado en la Unión Europea", en *Revista Diálogo Político*, KAS, *No.*1/2009, pp.165-172.

Skidelsky, Robert, The Social Market Economy, Social Market Foundation, London, 1989.

Smith, Mitchell P., "Europe and the German model: Growing tension or symbiosis?", en *German Politics*, Vol.10, No.3, 2001, pp.119-140.

Streit, Manfred, Wohlgemuth, Michael, "The Market Economy and the State. Hayekian and Ordoliberal Conceptions", en *The Theory of Capitalism in the German Economic Tradition*, editado por Koslowski, Peter, Springer, Berlin/ Heidelberg, 2000, pp.224-269.

Tribe, Keith, "Ordoliberalism and the Social Market Economy", en The History of Economic Thought, Vol. 49, Nº 1, 2007, pp. 155-160.

Utz, Arthur F., *Das Subsidiaritätsprinzip*, F.H. Kerle Verlag, Heidelberg, 1953.

Valsecchi, Francisco, *Silabario social*, tres tomos, Acción Católica Argentina, Buenos Aires, 1943.

_____, *¿Qué es la economía?*, Columba, Buenos Aires, 1969.

Vanberg, Viktor J., „'Ordnungstheorie' as constitutional economics: the German conception of a ‚social market economy'", en *ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Vol.* 39, 1988, pp. 17-31.

_____, "Functional Federalism: Comunal or Individual Rights?", en *Kyklos*, Vol.53, No.3, 2000, pp.363-386.

_____, "Friedrich A. Hayek und die Freiburger Schule", en ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Vol. 54, 2003, pp. 3-20.

_____, "The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism", en *Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics*, 04/11, Freiburg, 2004.

Vogel, Bernhard, "Economía Social de Mercado y crisis financiera", en *Revista Diálogo Político*, KAS, *No.1*/2009, pp. 11-20.

Wagner, Richard, "Complexity, Governance and Constitutional Craftsmanship", en The *American Journal of Economics and Sociology*, Vol.61, No.1, 2002, pp.104-122.

Watrin, Christian, "The German Economy in 2002. The Rise and Fall of the German Model", Paper given in Rome, Italy, December 11th, 2002.

_____, "Die marktwirtschaftliche Ordnung", en *Handbuch der Wirtschaftsethik Band 2* , „Ethik wirtschaftlicher Ordnungen", Gütersloher Verlagshaus, Sonderdruck 1999, pp.216-261.

_____, "Soziale Dilemmata und Ordnungspolitik", en *Wirtschaftliche Systemforschung und Ordnungspolitik*, editado por Schüller, Alfred , Lucius & Lucius, Stuttgart, 1999, pp.35-54.

_____, "Europe's "New" Third Way", en *A Liberating Economic Journey: Post-Communist Transition. Essays in Honor of Ljubo Sirc*, editado por Brzeski, Andrzej, Winiecki, Jan, The Cromwell Press Ltd. Trowbridge, Wiltshire, 2001, pp. 367-379.

_____, "On the Political Economy of the Subsidiarity Principle", en *Journal des économistes et des études humaines*, Vol. 13, No. 2/3, 2003, pp.275-288.

_____, "Alfred Müller-Armack: Economic Policy Maker and Sociologist of Religion", en *Journal des économistes et des études humaines*, Vol.13, No. 2/3, 2003, pp.289-311.

Weimer, Wolfram, "Deutsche Wirtschaftsgeschichte: von der Währungsreform bis zum Euro", Hoffmann und Campe, Hamburg, 1998.

Wiemeyer, Joachim, "Crisis del sistema financiero: ¿crisis de la Economía Social de Mercado?", en *Revista Diálogo Político*, KAS, No.01/2009, pp.21-42.

Willgerodt, Hans et al., *Standard Texts on the Social Market Economy*, Ludwig Erhard Stiftung, Gustav Fischer, Stuttgart- New York, 1982.

Willgerodt, Hans, Peacock, Alan (Eds.), *German Social Market Economy: Origins and Evolution*, Macmillan Press, London, 1989.

_____, *German Neo-Liberals and the Social Market Economy*, Macmillan Press, London, 1989.

Wiseman, Jack, "Social Policy and the Social Market Economy", en *German Neo-Liberals and the Social Market Economy*, Editado por Willgerodt, Hans, Peacock, Alan, Macmillan Press, London, 1989.

Witt, Ulrich, "Germany's '*Social Market Economy*' Between *Social* Ethos and Rent Seeking", *Independent Review*, Vol. 6, No. 3, 2002, pp.365-375.

Woll, Artur, "Freiheit durch Ordnung: Die gesellschaftspolitische Leitidee im Denken von Walter Eucken und Friedrich A. von Hayek", en ORDO, *Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol.40, 1989, pp.87-97.

Zweig, Konrad, "The Origins of the German Social Market Economy, The Leading Ideas and their Intellectual Roots", *Adam Smith Institute*, London and Virginia, 1980.

Índice analítico

A

Abuso de posición dominante 247, 249
Acceso al mercado 97-99, 100, 253, 372
Acción concertada y pacto para el empleo 154, 265
Acción del Estado 75, 191, 241, 261,
Acciones 37, 68, 75, 90, 106, 116, 183, 187, 196, 220-223, 233, 240, 244, 262, 265, 270, 347
Actividades económicas fundamentales 43
Actividades económicas primarias 45
Actividades económicas secundarias 45
Actividades económicas terciarias 45
Acuerdos de precios 96, 244, 248
Acuerdos regionales de integración 323
Adenauer, Konrad 21, 126, 151, 152, 153
Agencia Federal del Trabajo 263
Agencias públicas de empleo 263
Agentes sociales 264, 270
Ahorro 39, 47, 53, 56, 58, 59, 60, 206, 207, 208, 214, 215, 217-220, 222, 241
Ajustes del sistema económico 135,
Ambientalismo 303
Área de preferencias comerciales 330
Armonía de objetivos 187
Armonización 179, 210, 278, 321, 347, 353, 358
Asignación, problema de la 48
Asignación de recursos 43, 77, 123, 173, 236
Asignación óptima 98
Asistencia para el desarrollo 327
Auto-regulación 78, 79, 124, 203

B

Balance contable 108, 109
Balanza de cuenta corriente 156, 185, 311
Balanza de pagos 185, 204, 307, 309, 310, 311, 316, 318
Banco Central 131, 151, 183, 188, 189, 199, 202, 204, 205, 206, 209, 213, 214, 216, 217, 219
Banco Central Alemán (Bundesbank) 154
Banco Central Europeo 159, 320, 333, 334, 337, 341
Banco Europeo de Inversiones 334, 337, 338, 345,
Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 191, 319
Banco Mundial 191, 278, 318
Barreras al comercio 312, 314, 321, 329, 346, 347
Barreras de entrada 95, 97, 99, 243
Barreras de mercado 98, 99, 100, 101
Barreras de salida 95, 97, 99
Barreras estratégicas 99, 100
Barreras estructurales 99, 100
Barreras institucionales 100,
Barreras para-arancelarias 314
Base monetaria 216, 219
Beneficio 48, 72, 78, 80, 86, 94, 96, 98, 100, 103-105, 128, 133, 134, 157, 210, 218, 222, 230, 241, 244, 256, 257, 300, 357
Beneficios y costos 90, 108, 109, 300, 301
Bienes 34-37, 40, 43-45, 47, 49, 50, 56-60, 63, 64, 67, 68, 69, 71, 73, 74, 76-80, 82-84, 89, 95-97, 101, 103, 104, 106, 108, 110, 117, 120, 121, 137, 161, 165, 180-183, 185, 186, 195, 199, 200, 204, 205, 206, 209, 218, 220, 226, 228, 229, 231, 233, 239-241, 251, 253, 255, 262, 272, 276, 277, 280, 290, 297-299, 304, 307, 311, 313, 314, 316, 319, 321, 322, 325, 327, 329, 330, 332, 333, 338-340, 351-353
Bienes económicos 36, 40
Bienes de capital 40, 59, 135, 187, 309
Bienes de consumo 40, 228, 311
Bienes gratuitos 40
Bienes meritorios 229

Bienes meta-económicos 40
Bienes públicos 90, 225, 226, 241, 326
Bienes sustitutos o complementarios 82
Billetes de curso legal 209, 343
Böhm, Franz 124, 361
Bolsas de comercio 220
Bonos 220, 221, 228, 234, 344
Bundesbank (ver Banco Central Alemán)
Burbuja especulativa 222

C

Caja de conversión (*currency board*) 213
Cajas de cuidados permanentes 292
Cálculo costo-beneficio 108
Calidad de las instituciones 281
Calidad del capital 47
Cámaras de industria y comercio 189, 194
Cantidad de equilibrio 80
Cantidad y calidad de bienes y servicios 35, 117, 180
Capacidad del mercado 45, 143
Capital físico 45-47, 74
Capital humano 46, 47, 59, 74, 115, 121, 182, 266
Capital social 47, 221, 279
Capitalismo 161, 162, 163, 169, 174, 321
Capitalización 222, 269, 289, 294
Captura de la agencia 92
Cárteles 248, 249, 346
Centesimus Annus, encíclica 36, 172
Centralismo democrático 163
Ciclo de Juglar 196
Ciclo de Kitchin 196
Ciclo de Kondratieff 196
Ciclo de Kuznets 196, 279
Ciclos económicos 91, 154, 187, 188, 195-197, 199, 201, 203, 259, 262, 267, 342
Circuito económico 56, 58, 60
Clases de mercados 95
Clasificación de agregados monetarios 220
Clientelismo 92, 365
Coeficiente de concentración de Gini 244
Cogestión 256, 270, 271, 285
Cohesión social 127, 191, 279
Colusión 96, 244, 248
Combate a la pobreza 233
Comercio internacional 307, 311-313, 315, 318, 319, 322, 330, 346
Comisión Antimonopolio 248
Comisión de Comercio del Mercosur 353, 355, 356
Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) 354
Comisión Europea 250, 333-336, 339, 346, 350
Comité de Empresa 268, 270, 271
Comité de las Regiones 334, 337
Comité Económico y Social Europeo 334, 337
Commodities 97, 220, 313, 320
Compensación social 127, 173, 183
Competencia 48, 71, 73-75, 79, 87-91, 95, 97-104, 107, 119-121, 123, 126, 137, 151, 156, 166, 167, 171, 184, 193, 241, 243-251, 253, 257, 279, 300, 303, 304, 308, 315, 316, 322, 323, 331, 346, 347, 351, 356
Competencia administrativa 226
Competencia de calidad 73
Competencia de decisión 226
Competencia de ejecución 226, 238
Competencia de gastos 226
Competencia de los órdenes económicos 120
Competencia de precios 73, 98, 322
Competencia imperfecta 95, 97
Competencia monopolística 97, 312
Competencia perfecta 95-97
Competencia sobre la utilización de los recursos 226
Competitividad 167, 211, 261, 269, 270, 308, 314, 359
Compras intermedias 57, 58
Comunismo 125, 145, 158, 162, 163, 167, 168
Cooperación entre trabajadores y empleadores 264
Concentración empresaria 243, 244
Concentración empresaria negativa 244
Concentración empresaria positiva 244
Conflicto de intereses 131, 132, 268
Conflictos de objetivos 186, 187, 253, 300
Conflictos de objetivos de la política económica 186
Conocimiento técnico-organizativo 45, 82
Consejo de la UE 333-336, 339, 346
Consejo de Supervisión 106, 270
Consejo del Mercado Común (CMC) 353, 355
Consejo Europeo 333-335, 339, 351

Consenso 128, 129, 131, 132, 135, 142, 183, 191, 192, 197, 265, 270, 321, 335
Conservadurismo 166, 170, 171, 174
Constitución económica 116
Constitución financiera 225
Constitución laboral 256
Constitución política 138, 246
Constructivismo 161, 164, 165
Consumismo 36, 44, 171
Consumo 34, 40, 43, 44, 47, 58-60, 72, 80, 82, 108, 187, 197, 200, 203, 204, 210, 226, 228-231, 251, 277, 287, 299, 302, 311, 333
Contaminación global 303
Contaminación regional 303
Contribuciones obligatorias 229
Control coactivo 135
Control de fusiones 100, 247, 248, 249, 347
Convenios colectivos de trabajo 259, 262, 264, 267-269, 271, 286
Convenios colectivos marco 263
Cooperación entre trabajadores y empleadores 264, 270, 271
Corrida bancaria 219
Corrupción 94, 138, 142, 272, 298
Costo de la inestabilidad macroeconómica 199
Costo de los factores 80
Costo de oportunidad 48, 218
Costos de producción 103, 104, 244, 253, 272
Coyuntura 24, 25, 135, 193, 195, 196, 197, 201
Creación de comercio 329
Creación primaria de dinero 219
Creación secundaria de dinero 219
Crecimiento 59, 64, 91, 93, 107, 127, 128, 147, 153, 154, 180-183, 187, 194-196, 198, 202, 209, 212, 214, 222, 232, 245, 246, 249, 259, 260, 262, 263, 276, 310, 314, 318-320, 322, 326-328, 342, 352, 357
Créditos 217, 219, 234, 294, 310, 318, 328, 338, 343, 345
Créditos de carbono 302
Crisis cíclicas 196
Criterios de Copenhague 351
Cuadrado mágico 181
Cuenta corriente 308-310
Cuenta de capital 308, 310
Curva de Phillips 187, 212, 260

D

Defensa de la competencia 29, 101, 245, 246, 250, 339, 356, 359
Defensor del Pueblo Europeo 336
Déficit fiscal 156, 204, 234, 235, 237
Déficit primario 234
Deflación 184, 205, 208, 209, 212, 242
Demanda 49, 50, 55, 56, 60, 68, 74, 77-79, 80-83, 87, 96, 9, 100, 104, 121, 135, 137, 144, 153, 154, 184, 196, 199, 200-204, 212,221, 213, 215, 217, 222, 231, 234, 236, 240, 244, 255, 356, 258-261, 263, 293, 297, 298, 315, 325, 345
Demanda agregada 60, 196, 212, 233, 236, 258, 259
Demanda efectiva 200
Demanda monetaria real a largo plazo 202
Depósitos 202, 207, 216-220, 243, 244
Derecho a la información 251, 271
Derecho laboral colectivo 267
Derecho laboral individual 267
Derechos de propiedad 72, 186, 252, 302, 315
Derechos sociales 276
Desarrollo sustentable 299
Desempleo 20, 135, 153, 157, 158, 184, 185, 187, 193, 196, 197, 200, 201-204, 212, 231, 236, 237, 255, 257-261, 263-266, 276, 278
Desempleo friccional o estructural 185, 259
Desequilibrio 127, 135, 183, 200, 201, 256, 263
Desigualdad 19, 65, 162, 167, 251, 276-279
Desvío del comercio 329
Determinación de los salarios 262
Deuda externa 235, 238
Deuda interna 235
Deuda pública 155, 216, 228, 232-235
Diálogo político 143
Dignidad humana 46, 145, 146, 173, 173, 275, 276
Dinero virtual 207
Disposiciones estatales 267
Distorsión de la actividad económica 230
Distorsiones de origen político 314
Distribución 43-46, 93, 104, 117, 161, 180, 249, 269, 276, 277, 279, 293, 327
Distribución de ingresos 91, 137, 280
División del trabajo 39, 50, 117, 118, 123, 180, 205

Doctrina Social Cristiana 36
Dotación de capital 47, 59
Dumping 99, 244
Dumping ambiental 304

E

Economía 21, 27, 28, 33-38, 40, 43, 45, 47, 49, 53-56, 58, 59, 75, 75, 85, 91-94, 99, 101, 155-158, 163, 164, 167, 169, 174, 179, 180, 181, 183, 184-188, 190, 192, 193, 195-198, 199, 200-202, 206, 209, 211, 212, 214-217, 219, 220, 222, 223, 226, 233, 236, 239, 243, 245, 247, 252, 255, 256, 259-262, 265, 267, 270, 272, 275, 279, 281-283, 298, 307, 308, 310, 312-314, 318, 320, 321, 323, 326, 329, 331, 337, 339, 347, 350, 352, 354
Economía abierta 55, 120, 211
Economía de buen desempeño 180, 181
Economía de mercado 20, 63, 64, 77-79, 89, 98, 107, 119, 121, 125, 133, 134, 144, 147, 148, 151, 154, 155, 172, 173, 179, 183, 186, 195, 200, 201, 205, 240, 252, 256, 266, 299, 301, 305, 331, 339
Economía institucional 117
Economía nacional 55, 56, 58, 59, 156, 185, 208, 272, 314, 323
Economía planificada 64, 119, 123, 125, 152, 162
Economía política 54, 55, 162
Economía Social de Mercado 19-25, 27-29, 31, 36, 55, 101, 113, 116, 117, 121, 123-126, 128, 133-137, 141-145, 148-152, 154-157, 161, 172, 174, 177, 179, 180, 203, 205, 225, 230, 236, 240, 244-246, 256, 264-266, 268, 280, 282, 331, 333, 340
Economicismo 36
Ecuación macroeconómica fundamental 60, 68
Educación profesional 273
Efecto compensatorio e indicativo de los precios 82
Efecto discriminatorio 240
Efecto macroeconómico 233
Efecto redistributivo 240
Efectos externos (externalidades) 90, 91, 186, 298, 301
Efectos negativos de redistribución 211
Efectos pro-cíclicos 93
Eficiencia económica 92, 225, 245, 255, 256, 265
Elasticidad empleo-producto 260
Elección racional (*racional choice*) 48
Empirismo 37
Empleo 91, 107, 137, 152, 153, 180, 181, 184, 187, 197, 200, 201-203, 212, 214, 233, 236, 255, 257, 258, 260-262-265, 279, 282, 294, 316, 318, 320, 322-326, 331, 337, 340, 342, 347-349
Empresa 29, 33, 34, 50, 55-58, 60, 63, 67-69, 80, 83, 86, 90, 92, 93, 96-110, 127, 129, 130, 132, 136, 151, 154, 157, 158, 185, 186, 189, 190, 193, 198, 200, 205, 210, 212, 220-222, 229, 239-241, 243-249, 251-253, 256, 257, 263, 266-271, 273, 274, 283, 302-305, 309, 317, 321, 32, 331, 333, 337-340, 347, 348, 350, 351, 357, 358
Empresarios 27, 74, 78, 106, 107, 132, 144, 188, 257, 267, 269, 37
Empresas de propiedad privada 109
Empresas de propiedad pública 110, 193, 240, 241, 257
Encaje 204, 217, 219, 220, 344
Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 277, 278
Endeudamiento externo 328
Enfoque de los accionistas (*stockholders*) 104
Enfoque de los participantes (*stakeholders*) 105
Entes reguladores 189
Entrenamiento profesional 273
Equidad 46, 50, 121, 123, 124, 147, 148, 161, 173, 256, 282
Equilibrio 64, 68, 80-83, 91, 96, 144, 168, 180, 185, 200, 203, 214, 215, 269, 272, 276, 293
Equilibrio del mercado 80, 82
Equilibrio del sector externo 180, 181, 185
Equilibrio fiscal 233
Erhard, Ludwig 21, 125, 126, 150-153, 156
Escasez 28, 38-40, 47, 48, 63-65, 69, 74, 77, 78, 82, 117, 184, 277
Escasez relativa 38, 39, 48, 77, 92, 184, 325, 328
Escuela de Friburgo 124, 133, 143
Especialización 50, 117, 357
Estabilidad 76, 118, 130, 150, 154, 155, 158,

159, 168, 172, 214, 222, 223, 225, 276, 316, 318, 320, 321, 327, 343, 350, 351, 358
Estabilidad de las economías 223
Estabilidad de precios 153, 180, 183, 184, 187, 205, 214, 215, 342
Estabilidad laboral 266
Estabilizadores automáticos 204
Estado bienestarista 155, 163-165, 281
Estado de derecho 19, 50, 132, 141, 166, 169, 323, 338, 351
Estado de resultados 108, 109
Estado financiero 108, 109
Estado social 130, 281-283
Estructura del trabajo 261
Estructuras de mercado monopolistas 253
Ética promedio 75
Ética social protestante 175
Eucken, Walter 20, 124, 125, 133, 143, 144
Eurosistema 341-344
Eurozona 159, 341
Evolución demográfica 324
Exceso de demanda 82, 236
Exceso de oferta 81, 82
Expansión 154, 188, 195-198, 202, 209, 232, 236, 267, 268, 323
Expectativas racionales 93, 202
Exportaciones 60, 210, 211, 307-309, 313, 314, 322, 328, 356

F

Factores de la producción 45, 46, 49, 50, 68, 135, 325
Factores derivados 47
Factores originarios 47
Fallas de mercado 64, 89, 90, 134, 225, 239
Fases del ciclo económico 196
Federalismo cooperativo 238
Federalismo fiscal 237, 238
Flexibilidad de la economía 75
Flotación controlada 317
Flotación en bloque (*blockfloating*) 213
Flotación intervenida o sucia 213
Fluctuaciones 195, 204
Fondo Monetario Internacional 191, 318
Fondo Social Europeo 347
Formación de precios 78, 79, 103, 126, 213, 272
Formación profesional 257, 258, 263, 271, 273, 338, 350
Foro Consultivo Económico Social (FCES) 354
Frontera de posibilidades de producción 49
Fuentes financieras 227, 228
Fuga de cerebros 325
Función de descentralización 72
Función de incentivo 72
Función de promoción de la libertad 72
Funciones de competencia dinámicas 75
Funciones de competencia estáticas 75
Funciones de interés público 225
Funciones del Estado 116, 227, 293
Fusiones y adquisiciones 10, 101, 247-249, 346, 347

G

Ganancia 74, 103, 105, 107-109, 201, 212, 238, 240, 269, 311, 323
Gasto 56, 57, 67, 68, 108, 109, 272, 281-284, 290-292, 338, 345, 346, 350
Gasto público 60, 155, 193, 197, 203, 204, 226, 231-233, 235, 236, 281-283
Gastos corrientes 228, 231, 291
Gastos de capital 228
Gasto de inversión 231, 234
Gastos de consumo 231
Gastos de transferencias 231
Gastos del gobierno 228
Gastos para investigación y desarrollo 350
GATT 315, 318, 319, 331, 356
Gestión ambiental 304, 305
Globalización 107, 120, 135, 317, 321-323
Globalización cultural 323
Globalización económica 321
Grupo de los 8 319, 320
Grupo de los 20 320
Grupo Mercado Común (GMC) 353, 355
Grupos de interés 94, 190, 230

H

Hayek, Friedrich 20, 169
Hipótesis del acreedor-deudor 211
Homo economicus 85
Huelga 132, 151, 256, 269, 270

I

Identidad macroeconómica fundamental 57
Igualdad de oportunidades 50, 127, 134, 161,165, 166, 282, 348
Imperialismo económico 36
Importaciones 60, 187, 204, 210, 212, 239, 308, 309, 313, 316, 322, 356
Impuesto a las ganancias 229
Impuesto al valor agregado 210, 230, 345
Impuestos 60, 104, 108, 135, 142, 153, 155, 164, 197, 201, 204, 210, 227-230, 233-236, 238, 264, 272, 281, 302, 333
Impuestos a la polución 302
Indicador de la escasez relativa 77
Indicadores estadísticos 191, 197
Índice de desempleo 157, 158, 184
Índice de Precios al Consumidor (IPC) 204
Índice de Precios Básicos al Productor (IPP) 210
Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM) 210
Índice de Precios Internos Básicos al por mayor (IPIB) 210
Índice del Costo de la Construcción (ICC) 210
Índice Herfindahl-Hirschman 244
Inestabilidad 199-210, 289
Inflación 119, 156, 184, 187, 191, 201, 202, 205, 208, 209, 211-216, 218, 235, 236, 260, 276, 278, 337, 342, 342, 358
Influencia política 245
Ingreso mínimo 281
Ingresos 45, 56-58, 68, 74, 104, 108, 144, 165, 183, 193, 196, 200, 201, 211, 217, 225-229, 233, 234, 236, 238, 255, 264, 272, 276, 278-280, 284, 285, 287, 288, 291-293, 310, 316, 322, 326, 328, 339, 340, 345, 346
Ingresos de capital 227, 228
Ingresos corrientes 104, 227, 228
Ingresos públicos 183, 226, 233, 236, 237
Ingresos y egresos 234
Innovación 44, 47, 65, 74, 75, 95, 103, 104, 107, 120, 127, 252, 253, 279, 305, 322, 331, 348
Innovación tecnológica 39, 260
Instituciones económicas 142
Instrumentos de política económica 203
Instrumentos de renta fija 221
Instrumentos de renta variable 221
Instrumentos financieros 220
Insumos 40, 57, 58, 104, 187, 340
Integración económica 29, 193, 322, 329-331, 341, 358
Integración económica y política 330
Intercambio 45, 59, 67, 69, 71-73, 75, 76, 90, 117, 121, 174, 206, 207, 220, 230, 279, 293, 307, 313, 329, 330, 331, 346, 348, 350, 352, 353
Interdependencia de los órdenes económicos 143
Interés comunitario 334
Intereses globales 315, 322
Intereses particulares 315, 322, 340
International Competition Network 250
Intervención cooperativa 135
Intervencionismo 91, 93, 94, 154, 280
Inversión 59, 60, 90, 99, 101, 121, 152, 181, 182, 187, 196-198, 201, 203, 208, 214, 218, 220, 222, 228, 230, 231, 234, 289, 310, 314, 321-323
Inversión productiva 59, 181

J

Joint ventures 110
Justicia conmutativa 127, 183
Justicia de compensación 127, 183
Justicia de necesidad 183
Justicia de rendimiento 127, 183, 282
Justicia social 20, 46, 121, 123, 124, 126, 127, 144, 164, 172, 173, 179-181, 183, 194, 256, 275, 282, 284, 285, 352

K

Keynes, John Maynard 152, 169, 199, 200, 202
Keynesianismo 154, 199, 201, 202

L

Laissez-faire 135, 168, 169, 171, 174
Legislación de protección laboral 265
Lenin, Vladimir Ilyich 163
Ley de Convertibilidad 217
Ley de la demanda 80, 87
Ley de la oferta 80
Ley de Okun 260

Ley de régimen empresarial 271
Ley de sociedades 110
Leyes de derecho público y privado 116
Liberalismo 20, 125, 166-169, 171, 172, 175
Liberalismo económico 166, 167, 245
Liberalismo extremo 171, 174, 245
Liberalismo político 161, 166
Liberalismo social 166, 169
Libertad contractual 73, 151, 251
Libertad de asociación 172, 255, 264, 269, 276
Libertad individual 172, 255, 264, 276
Libre circulación 126, 185, 330, 333, 338-340, 348, 351, 353
Libre comercio 96, 169, 314-316, 321, 322, 357
Libre entrada 98
Libre salida 98
Liebknecht, Karl 163
Límites al endeudamiento 235
Liquidez 100, 200, 216, 218, 219, 342, 344
Lock out 269
Locke, John 167
Lucha de clases 162, 172

M

Maastritch, Tratado de 358
Macroeconomía 55, 56, 137, 196, 258
Mano invisible 79
Materialista 37, 171
Marco institucional 64, 119, 134, 142, 149
Masa monetaria 199, 200, 202, 209, 213, 343
Materialismo histórico 162
Maximización cuantitativa 48
Maximización de beneficios 104
Maximización de utilidad 104, 105
Mecanismo de mercado 88, 172
Medidas compensatorias 323
Medio de cambio 76, 206-208
Mercado abierto 101, 204, 216, 343, 344
Mercado común 250, 330, 332, 339, 340, 347, 353, 357
Mercado de capitales 189, 193, 215, 220, 222
Mercado de vivienda 293
Mercado laboral 152, 184, 255-263, 67, 268, 286, 287, 314
Mercado primario 221
Mercado secundario 221
Mercados de bienes y servicios 67, 68, 251, 321
Mercados de factores 67, 78
Mercados especiales 68
Mercados financieros 100, 106, 216, 220, 321, 358
Mercosur 190, 315, 329, 331, 352-358
Métodos de cálculo 108, 210
Microeconomía 55, 56
Migraciones 193, 276, 322, 324, 325
Miksch, Leonhard 124
Milagro económico 27, 150, 153, 157
Modelo bienestarista 121
Modelo de la Economía Social de Mercado 121, 152, 157
Modelo de Heckscher-Ohlin 311
Modelo económico 20, 21, 53, 85, 142
Modelo liberal 121
Modelo ricardiano 311
Moneda estable 71
Monetarismo 199, 201-203
Monopolio 90, 95, 96, 99, 102, 138, 241, 243, 247, 249, 252, 273, 334
Monopolios naturales 101, 241
Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, barón de 167
Müller-Armack, Alfred 123, 124, 144
Multiplicador bancario 219

N

Nacionalización 164, 241
Nacionalsocialismo 20, 145, 167
Necesidad básica 276, 277, 293, 326
Necesidades 63, 65, 68, 74, 78, 82, 96, 129, 130, 132, 144, 171, 206, 227, 237, 275, 277, 284, 286, 293, 299, 303, 326, 327
Necesidades económicas 303
Necesidades meta-económicas 44
Neoliberalismo 169
Nivel de calidad ambiental óptimo 300
Nivel general de los precios 184, 208, 209, 212, 236
Normas económicas 144
Normas ético-morales 86
Normas sociales 144
Nueva historia económica 149
Nueva política económica 154, 155
Nueva teoría del comercio 311

O

Objetivo de estabilidad y crecimiento 234
Objetivo de la asignación eficiente 227
Objetivo de la distribución intergeneracional de las cargas 234
Objetivo fiscal 227
Objetivo político 234
Objetivo redistributivo 227
Objetivos de la política económica 179, 181, 184, 185, 187, 203, 311
Objetivos ecológicos 301
Objetivos sociales 175, 233
Oferta 56, 57, 59, 68, 78-83, 90, 96, 100, 101, 104, 120, 135, 156, 184, 199, 201, 202, 207, 208, 213, 215, 216, 219-222, 233, 236, 243, 244, 255, 256, 258, 259, 261-263, 272, 293, 294, 311, 325
Oferta agregada 60
Oligopolio 96, 102, 249
Operaciones de mercado abierto 204, 216, 343, 344
Optimización prudencial 48
Óptimo económico 49, 50
Óptimo productivo 49, 50
Óptimo socio-político 49, 50
Orden comercial internacional 315
Orden de competencia 88
Orden económico 115, 126, 136, 137, 143, 144, 149, 151, 157, 158, 188, 275
Orden monetario internacional 316, 317
Orden social 130, 143, 144, 150, 162, 164, 192, 275
Ordenamiento económico 29, 115, 117-120, 179
Ordenamiento económico, problema 119
Órdenes económicos 143, 149
Ordo-liberalismo 125, 137
Organización Mundial del Comercio 190, 319
Organizaciones internacionales 190, 191, 317, 320, 323
Organizaciones no gubernamentales 252, 286
Orientaciones de la política económica 179

P

Pacto Europeo para el Empleo 348
Parlamento Europeo 333-336, 339, 345, 346
Partidos políticos 141, 143, 190, 241, 336
Paz social 127, 144, 145, 203, 275, 282
Pensamiento social cristiano 25, 124, 161, 171, 172
Perspectiva marxista 46, 245
Población económicamente activa 257, 288
Pobreza 19, 162, 174, 199, 233, 276-278, 281, 282, 285, 286, 288, 318, 319, 322-324, 326, 328
Pobreza extrema 278, 285
Poder de mercado 97, 193, 243, 244, 247, 249
Polipolio 79, 97, 101
Política activa 119, 188, 262
Política Agraria Común (PAC) 340, 345
Política anticíclica 91, 134, 193, 203
Política de competencia 101, 250
Política de defensa de la competencia UE 346
Política de desarrollo 326, 327
Política de distribución de ingresos 280
Política de empleo 261-263, 348
Política de investigación y tecnología 349
Política de medioambiente 29, 91, 300-303
Política de ordenamiento 101, 115, 136, 137, 155, 279, 332
Política de procesos 136, 137, 332
Política de protección ambiental UE 304, 347
Política de régimen empresarial y cogestión 285
Política de salud y prevención de enfermedades 286
Política de vivienda 193, 286, 293
Política del mercado laboral 261, 263
Política del sistema económico internacional 193
Política económica 25, 28, 29, 54, 55, 56, 89, 118, 119, 126, 131, 134-136, 142-144, 152, 154, 155, 177, 179-181, 183-189, 191, 192, 203, 212, 237, 253, 255, 258, 260, 261, 310, 311, 323, 330, 332
Política económica en la Economía Social de Mercado 28, 55, 134, -136, 155, 177, 179
Política económica, objetivos 179, 181, 184, 185, 187, 203, 311
Política fiscal 193, 199, 202, 225, 230, 233, 235, 237, 333
Política fiscal anticíclica 210, 358
Política fiscal expansiva 236
Política fiscal restrictiva 236
Política laboral 193, 255

Política macroeconómica 29, 93, 193, 195, 203
Política monetaria 29, 131, 133, 134, 155, 157, 158, 189, 192, 193, 200-205, 207, 214, 216
Política monetaria europea 158, 341
Política pasiva 262
Política redistributiva 183, 280, 285
Política social 134, 148, 172, 261, 282-285, 347, 348
Política social asistencialista 283
Políticas dirigidas a la demanda 262
Políticas dirigidas a la oferta 262
Políticas económicas 23, 28, 118, 119, 133, 134, 142, 180, 192, 341, 342, 357
Políticas económicas unilaterales 143
Políticas sociales 92, 183, 193, 275
Posición dominante 90, 247, -250, 347
Prácticas anti-competitivas 193, 244
Prácticas restrictivas verticales 248
Precio a futuro 87
Precio de equilibrio 80-82
Precios mínimos y máximos 92, 272
Precios predatorios 244, 247
Precios relativos 92, 184, 209
Presupuesto en base caja 228
Presupuesto público o nacional 188, 193, 205, 226, 227
Principio de adecuación social 270
Principio de capacidad contributiva 229
Principio de igualdad 280, 348
Principio de rendimiento 183, 279, 280
Principio de subsidiariedad 238, 293, 332
Principios de la Economía Social de Mercado 21, 28, 29, 125, 129, 132-134, 142, 144, 150, 154, 155, 164, 179, 180, 283, 285, 286
Principios económicos 117, 125, 133, 134
Principios estructurales 179
Principios reguladores 133, 134
Privatización 155, 157, 240, 241
Proceso competitivo 116
Proceso de búsqueda y descubrimiento 74, 83, 119
Producción 34, 43-47, 49, 50, 53, 55-57, 64, 74, 77, 78, 80, 83, 89, 90, 96, 99, 100, 103, 104, 107, 117, 150, 180, 185, 192, 195-197, 199, 210, 212, 219, 229, 233, 247, 249, 255, 270, 279, 297, 299, 304, 308, 309, 311, 321, 322, 347
Productividad 49, 50, 74, 91-93, 124, 127, 158, 191, 203, 262, 311, 312, 322, 326
Productivismo 45
Producto bruto 56-58
Producto Interno Bruto (PIB) 56, 60, 155, 181, 195, 196, 199, 313, 339
Programa monetario 215
Progreso técnico 47, 241, 245, 253, 331, 349
Prohibición de discriminación 249
Propiedad estatal o colectiva 64, 161, 163, 240, 241
Propiedad privada 63, 64, 71, 72, 121, 126, 133, 134, 151, 162, 163, 166, 167, 169, 171, 172, 174
Protección a la libertad individual
Protección al matrimonio y a la familia 281
Protección de recursos 181, 185, 193, 297, 299
Protección del consumidor 251
Protección social 256, 288
Proteccionismo 239, 312, 313
Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur 356

Q

Quadragesimo Anno, encíclica 172

R

Realidad económica 33, 36, 54, 86, 119, 133, 179
Recesión 24, 134, 150, 154, 195-198, 201, 204, 232, 235, 267, 276
Recuperación 153, 155, 156, 195, 196, 204
Recursos 38, 39, 40, 43, 46-48, 60, 63, 64, 72, 77, 78, 94, 98, 100, 123, 129, 137, 156, 163, 165, 173, 180, 183, 185, 198, 212, 226-228, 233, 234, 236, 241, 245, 269, 279, 281, 287, 293, 297, 340, 345, 346, 349, 352
Recursos naturales 45, 46, 47, 59, 90, 187, 297-300
Recursos no renovables 39, 297
Recursos renovables 39
Redireccionamiento del comercio 329
Reforma impositiva 230
Régimen de patentes 100, 193, 252, 253
Reglas formales 116

Reglas informales 116, 120, 275
Regulaciones autónomas 267
Regulaciones de empleo 257
Regulaciones medioambientales 301
Remuneración de los factores 78
Remuneraciones uniformes 257
Rendimientos decrecientes 50
Renta variable 221, 222
Rentabilidad 107, 109, 202, 218-220, 315, 322
Rentismo (*rent seeking*) 93
Representación colectiva 256
República de Weimar 20, 163
Rerum Novarum, encíclica 172
Reserva bancaria 189, 206, 213, 215, 217, 219, 299, 342-344
Reservas internacionales 308-310
Responsabilidad personal 121, 124, 129, 175, 283
Responsabilidad socioeconómica 107
Restricciones legales 86
Resultado operativo 108, 109
Riesgo de discapacidad 289
Riesgo empresarial 106
Riesgo implícito 291
Riesgo moral 291
Rol de la ganancia 108
Röpke, Wilhelm 20, 24, 124, 152
Rüstow, Alexander 124, 169

S

Salario 78, 131, 189, 191, 200, 202, 211, 212, 229, 255-257, 260, 262-266, 271, 286, 322
Secretaría del Mercosur 354
Sector externo de la economía 307
Sector público 92, 154, 21, 225, 227, 228, 231, 232, 234, 240, 271, 282, 290, 300, 309, 310
Seguridad social 121, 144, 151, 172, 228, 231, 263, 275, 281, 282, 284-289, 292, 327, 333, 348
Seguro de desempleo 204, 263, 264, 292
Seguro de ingresos 261
Seguro médico obligatorio 165, 291, 294
Seguro obligatorio de accidentes 289
Seguro obligatorio por invalidez 292
Seguros nacionales de salud 291
Selección adversa 291
Señoriaje 235
Servicio público de empleo 261
Servicios financieros 308-310
Servicios públicos 60, 225, 226, 228, 230, 231, 233
Servicios reales 308, 309
Sindicatos 27, 100, 108, 132, 151, 154, 188-191, 194, 256, 257, 259, 262, 264, 265, 267-269, 284, 323, 337, 355
Sistema centralizado 237
Sistema de Bretton Woods 317
Sistema de coparticipación 238
Sistema de impuestos exclusivos 238
Sistema de mercado 63, 67, 72, 77, 119, 138, 256
Sistema de monedas concurrentes 381, 214
Sistema de ordenamiento de la economía (*ordnungspolitik*) 28
Sistema de pagos 291, 318, 358
Sistema de partidos 142
Sistema de planificación centralizada 63, 126, 245
Sistema de precios 63, 64, 77, 78, 90, 135, 184
Sistema de reparto 288
Sistema de salud 286, 290
Sistema de seguridad social 282, 285, 286
Sistema de trabajo organizado 255
Sistema del patrón oro 317
Sistema descentralizado 237
Sistema económico 25, 27-29, 44, 46, 63, 85, 115-118, 121, 123, 124, 126, 128, 135, 136, 142-144, 167, 193, 194, 245, 246, 265, 274, 275, 307, 318, 319
Sistema económico de mercado 124, 128
Sistema educativo 300, 350
Sistema europeo de bancos centrales, instrumentos 342, 343
Sistema financiero 59, 64, 214, 215, 216, 219, 320, 327
Sistema jurídico-político 116
Sistemas de capitalización 289
Sistemas de economías de mercado 120
Sistemas de gestión ambiental 305
Sistemas tributarios 238
Smith, Adam 168
Soberanía del consumidor 74, 78, 84
Socialismo 20, 157, 161-164, 171, 172, 174, 175
Socialismo administrativo 162

Socialismo democrático 163, 164
Sociedad 109, 110
Sociedad anónima 106, 108
Sociedad en comandita 110
Sociedades de capital 110
Sociedades de personas 110
Solidaridad 124, 127, 129, 130, 164, 173, 175, 183, 225, 280, 283, 291
Solidaridad individual 46
Solidaridad social 46
Solución central 237
Solución descentralizada 237
Solvencia 218, 219
Spread 218
Subsidiariedad 129-131, 164, 238, 283, 285, 285, 293, 332
Subsidio por desempleo 263, 263, 287
Subsidios 93, 193, 211, 231, 239, 263, 264, 287, 294, 304, 314, 321, 333, 340, 347, 356
Subvenciones estatales 314
Superávit fiscal 234
Superávit primario 234
Sustentabilidad 50, 187, 214, 282, 298-300

T

Tasa de descuento 216
Tasa de inflación 191, 218, 260, 343
Tasa de interés 137, 202, 204, 216, 218, 344
Tasa de interés activa 218, 219
Tasa de interés nominal 218
Tasa de interés pasiva 218, 219
Tasa de interés real 218
Tasa de sustentabilidad 299
Tasa natural de desempleo 259, 260
Tasas y contribuciones 230
Tendencia demográfica 288
Teoría de ciclos 56
Teoría de la conducta 86
Teoría de la imposición óptima 230
Teoría del desarrollo económico 326
Teoría del mercado 55, 56, 119, 133
Teoría económica 20, 21, 25, 33, 53-55, 56, 79, 85, 86, 89, 05, 117, 181, 182, 187, 247, 263
Tipos de cambio fijos con banda de fluctuación 213
Tipos de cambios flexibles o variables 185, 212
Títulos de deuda 216, 234
Títulos valores 220, 344
Trabajo 44, 45, 47, 49, 50, 57, 68, 78, 107, 108, 120, 126, 135, 152, 172, 173, 184, 193, 230, 233, 244, 255-259, 261-273, 279, 284-287, 289, 290, 204, 315, 320-322, 335, 348, 353, 355
Trabajo formal 267
Trabajo informal 267
Tradición republicana 141
Tradición social cristiana 124
Transferencias 92, 93, 156, 164, 204, 211, 228, 231, 235, 236, 239, 281, 294, 309, 310, 352
Tribunal de Justicia de la UE 334, 336, 351
Tribunal Europeo de Cuentas 334, 337, 346
Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPRM) 354, 356
Tribunales del trabajo 268

U

Unión aduanera 330, 339, 352, 353, 358
Unión Europea 27, 126, 190, 304, 320, 329, 331-333, 335, 336, 338, 341, 351, 353
UE, política de investigación y tecnología 349
UE, sistema educativo 350
Umbral de empleo 260
Unión económica 330, 332, 333,341
Unión monetaria 126, 156, 330, 341
Unión Monetaria Europea 159, 317, 341
Uso de los recursos naturales 297, 299
Utilitarismo 36

V

Valor Bruto de la Producción 57, 58
Valor capitalizado 109
Variaciones en el precio 79
Ventajas comparativas 104, 311
Visión del hombre 86

Z

Zona de libre comercio 330, 353
Zona monetaria 205, 208

La presente obra tiene como objetivo principal presentar al lector en nuestro país una introducción a la teoría, las instituciones y las políticas que constituyen la Economía Social de Mercado (ESM).

La idea de este libro surgió de la inquietud de presentar la concepción de la ESM de forma lógica y pedagógica y de la intención de proporcionar, sobre todo en la sección referida a las políticas económicas, una serie de ejemplos y material estadístico correspondiente a la economía argentina.

Correctamente entendida, como el resultado del pensamiento social-cristiano en economía, sin pretender ser aplicada en forma de modelo o receta invariante de las circunstancias particulares, la Economía Social de Mercado puede ser un enfoque clarificador y útil para evitar los extremos ideológicos que se han presentado en la historia de la política económica en la Argentina y puede brindar inspiración para la solución de una serie de problemas concretos no sólo en la coyuntura, sino en el mediano y largo plazo.

Konrad
Adenauer
Stiftung

ISBN 978-987-1285-21-1